Rebeca de Oliveira Souza

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E O GASTO MÍNIMO OBRIGATÓRIO:

implicações da fiscalização qualitativa sobre o gasto com educação no Município de Paulínia

Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, sob a orientação da Professora Andressa Torquato Guimarães

SÃO PAULO

2017

Resumo: A importância da promoção de um ensino de qualidade, o enorme montante de recursos destinado ao setor educacional, e o recorrente discurso da escassez orçamentária no Estado brasileiro, fazem necessário um acompanhamento acerca dos gastos mínimos obrigatórios despendidos no bojo da educação. O artigo 212 da Constituição Federal prevê a destinação de um percentual fixo para a rede de ensino em cada instância federada. Cabe, no entanto, saber até que ponto os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado, têm sido capazes de orientar seus jurisdicionados no adequado cumprimento deste artigo constitucional e quais as implicações deste exercício de sua competência. Para tanto, este trabalho se baseou sobretudo na análise dos relatórios-voto do TCE-SP e na conversa com atores do processo de fiscalização (conselheiro do Tribunal e assessor, gestores municipais e procurador de contas). O estudo de caso sobre o Município de Paulínia apontou que a fiscalização meramente formal quanto à aplicação do montante definido no artigo 212 não é suficiente para promover o direito à educação. E que, consequentemente, o TCE tem cada vez mais se utilizado de uma perspectiva qualitativa e finalística (voltada ao retorno de investimento) quando da análise das contas municipais.

Palavras-chave: controle da Administração Pública; direito à educação; gasto mínimo obrigatório; orçamento público; Tribunal de Contas do Estado; vinculação orçamentária.

"Oferecer educação de qualidade deve ser, portanto, uma estratégia importante para a construção de um país mais justo e igualitário".[1]

---

[1] CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p. 3.

Agradecimentos

Sou grata a Deus pelo presente-surpresa que foi a Escola de Formação Pública 2017 e as tantas coincidências que me permitiram conhecer a sbdp e a ter dado o primeiro passo para me inscrever no processo seletivo. Sou grata a Ele, pela possibilidade que tive de abrir meus horizontes quanto ao que seguir dentro do Direito, e pelas pessoas maravilhosas que conheci nessa trajetória curta, intensa e muito prazerosa. Obrigada, Pai, por me lembrar constantemente que a vida jamais se resumirá a bons trabalhos acadêmicos e uma carreira de sucesso e por tornar, assim, tudo mais leve.

Agradeço ao meu irmão Filipe, e meus pais, Sérgio e Renata, inspirações e modelos para mim, cujos ensinamentos foram essenciais para minha formação pessoal e acadêmica. Vocês não só me ensinam, como demonstram diariamente o significado de cuidado e de família. Obrigada pela disponibilidade que tiveram em entender sobre a minha pesquisa tantas vezes, mesmo nunca tendo ouvido falar de vinculação orçamentária. O amor de Deus é palpável em suas vidas, e esse é o maior aprendizado que levo.

Agradeço à coordenação da EFp, em especial ao Guilherme Klafke e à Natália Godoy, pelas infinitas orientações, conselhos e amizade sincera. Sem vocês a minha experiência na Escola de Formação teria sido muito diferente, e provavelmente, não tão marcante quanto foi. A disposição de vocês em ajudar, em entender as dificuldades de nós, alunos, e principalmente, ouvir, foi um dos principais fatores que contribuiu para o sucesso das nossas atividades neste ano.

Agradeço a todos os meus colegas da 20ª turma da EFp, foi um privilégio conhecer cada um de vocês. Em especial, agradeço à Aline Apolinário, à Íris Sonvesso e à Natália Lana, com quem dividi tantas vezes meus dilemas sobre a pesquisa, vida, sonhos e carreira. Esse foi um ano de muitas mudanças para mim, e vocês contribuíram para que eu lidasse com

elas da melhor forma. Esta turma é, sem dúvida, um dos maiores presentes que levarei da Escola.

À Andressa Torquato, minha orientadora, pela disposição em dividir sua experiência e pela paciência em atender minhas demandas com a pesquisa. À Giovanna Malavolta, minha tutora, presente e disponível, sempre trazendo apontamentos muito relevantes para este trabalho. Ao André Castro Carvalho, o primeiro professor a me ajudar com o tema e por rapidamente ter me enviado sua dissertação acerca da vinculação de receitas. À Camila Baceti, por ter me explicado um pouco do funcionamento do Tribunal de Contas e compartilhado sua experiência na assessoria de fiscalização. À Júlia Adib Passos, pelas orientações quanto como fazer as entrevistas. E ao André Rosilho, arguidor na defesa desta monografia, pelas críticas construtivas e auxílio na revisão.

Agradeço, por fim, a disposição de todos entrevistados, graças a vocês este trabalho foi possível. À Dra. Élida Graziane Pinto, cuja entrevista foi o ponta pé inicial dessa pesquisa, e comentários contribuíram demasiadamente para delimitação do meu tema. À Secretaria de Educação de Paulínia, nas pessoas de Valéria Nascimento, Cléber Modesto, Sérgio da Silva e Luciano Ramalho, por terem me recebido tão bem. Ao Professor Gustavo Andrey Fernandes, que tão rápido se prontificou a colaborar com a pesquisa, e cujos comentários também se mostraram fundamentais para que esta se concretizasse. Ao Conselheiro Dimas Ramalho, bem como à sua equipe: Mirialucia Guimarães e Gustavo Hennemann, pelo empenho que tiveram em agendar a entrevista, pela disponibilização de material e pela visita guiada pelas dependências do Tribunal de Contas de São Paulo.

É uma lista longa, foram muitas pessoas, mas seria injusto não reconhecer a participação de cada uma na elaboração deste trabalho. De fato, a produção científica é um processo de constante apoio, cooperação e diálogo.

Sumário

Introdução **8**

1. Detalhamentos da pesquisa **11**

1.1. Problema de pesquisa 11

1.2. Hipóteses 13

1.3. Justificativa 14

1.4. Metodologia 16

2. Gasto mínimo obrigatório **21**

2.1. Conceito e finalidade 21

2.2. Relação com o FUNDEB 24

2.3. Utilização dos 25% 29

2.4. Pontos de vista 31

3. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) **34**

3.1. Função Institucional 34

3.2. Apreciação das Contas Anuais 35

3.3. Análise material x formal: houve mudança jurisprudencial? 37

3.4. Atuação em conjunto com o Ministério Público de Contas 43

4. Caso Paulínia **46**

4.1. Contexto 46

4.2. Pareceres ao longo das gestões 48

4.3. Visão dos gestores 56

5. Conclusão **57**

6. Referências Bibliográficas **63**

7. Anexos **65**

7.1. Entrevista Procuradora de Contas 65

7.1.1. Roteiro 65

7.1.2. Contextualização 66

7.1.3. Transcrição 66

7.2. Entrevista Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro Orçamentário 87

7.2.1. Roteiro 88

7.2.2. Contextualização 89

7.2.3. Transcrição 90

7.3. Entrevista Secretário Adjunto 105

7.3.1. Roteiro 105

7.3.2. Contextualização 105

7.3.3. Transcrição 106

7.4. Entrevista Secretário de Educação 112

7.4.1. Roteiro 112

7.4.2. Contextualização 112

7.4.3. Transcrição 113

7.5. Entrevista Assessor do Conselheiro Sidney Beraldo 118

7.5.1. Roteiro 119

7.5.2. Contextualização 119

7.5.3. Transcrição 120

7.6. Entrevista Conselheiro Dimas Ramalho 130

7.6.1. Roteiro 131

7.6.2. Contextualização 132

7.6.3. Transcrição 133

Introdução

O sistema educacional no Brasil é baseado, sobretudo, na colaboração entre União, Estados e Municípios.[2] A determinação trazida pelo artigo 212 da Constituição Federal reflete este princípio ao definir percentuais mínimos do total de impostos a serem gastos com a rede de ensino em cada instância de governo. Dessa forma, visa-se possibilitar que cada ente federado, incumbido de uma etapa da Educação Básica, tenha recursos mínimos e meios viáveis de fornecer satisfatoriamente o serviço educacional.

A definição de um percentual mínimo para se assegurar o direito à educação não é novidade da Constituinte de 88. Desde 1934[3], há previsão constitucional de um piso educacional, e no decorrer da promulgação das Constituições brasileiras, tais índices progrediram de maneira geral.

O texto constitucional utiliza tal conceito como sinônimo de vinculação orçamentária, no entanto, darei preferência ao termo gasto (ou "despesa") mínimo obrigatório, por entender que ele seja mais adequado.[4] Na atual Constituição, a definição de um percentual mínimo a ser destinado à educação, que pode ser definido como "gasto (ou despesa) mínimo obrigatório", encontra-se no artigo 212 com a seguinte redação:

> "Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."[5] (Grifo meu)

Este instituto corresponde à destinação de um percentual mínimo de impostos para a promoção de funções fundamentais do Estado, em

---

[2] Art. 211, caput, Constituição Federal/1988: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino. (Grifo meu)

[3] Art. 156, caput, Constituição Federal/1934: A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

[4] Tal escolha será devidamente justificada no capítulo 2 deste trabalho.

[5] Constituição Federal de 1988.

contraposição aos gastos facultativos, dependentes da discricionariedade administrativa.[6] De acordo com Evilasio Salvador, a instituição de um gasto mínimo para determinado setor[7] é uma marca dos governos democráticos e do Estado Social[8], à medida que visa dar efetividade aos direitos sociais elencados na Constituição Federal, e promover as funções essenciais estatais, como dito anteriormente. Desdobra-se em um engessamento da prática orçamentária, mas, por outro lado, permite um maior controle da utilização dos recursos públicos (sabe-se mais precisamente quanto está sendo destinado a um setor específico).

Uma problemática do instituto se encontra no fato de que a Constituição brasileira é aplicada em um território extremamente diversificado, com realidades socioeconômicas das mais diversas[9]. Surge daí a curiosidade em saber como o artigo 212 da Constituição Federal "acontece" na prática e na realidade destes entes incumbidos de prestar uma educação que garanta igualdade de acesso e qualidade, nos termos do Plano Nacional de Educação.[10] E no mesmo sentido, como os órgãos de controle (responsáveis por averiguar a correta destinação deste repasse financeiro) têm exercido sua competência e influenciado a aplicação do montante investido.

As próximas páginas deste trabalho se ocuparão em sanar essa curiosidade e tentar delimitar alguns dos problemas envolvidos na temática

---

[6] CARVALHO, André Castro. *Vinculação De Receitas Pública.* São Paulo: Quartier Latin, 2010.

[7] No Brasil, há dois setores que preveem uma despesa mínima obrigatória por parte dos entes federados: saúde e educação.

[8] SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil, Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 14, n.2, jan./jun. 2012.

[9] Acerca da efetividade (e dos impactos) da instituição do gasto mínimo obrigatório no Estado brasileiro, o gabinete do conselheiro Dimas Ramalho (TCE-SP) se manifestou da seguinte forma: "O ponto negativo é que o **Brasil é um país muito heterogêneo**. Quanto temos uma cidade com uma receita alta e baixo índice populacional (relativamente a outros municípios), os 25% podem significar muito dinheiro. Daí a importância de fazer uma fiscalização focada na qualidade do gasto, porque, se tem muito dinheiro, a educação tem que ser excelente. Um bom exemplo é a cidade de Paulínia (...)." (Grifo meu)

[10] Art. 212, § 3º, Constituição Federal/1988: "A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a **universalização**, garantia de padrão de **qualidade** e **equidade**, nos termos do plano nacional de educação." (Grifo meu)

do gasto mínimo obrigatório. Inicialmente, apresentarei meu objeto de estudo e as escolhas tomadas para viabilizar tal análise.

Após este detalhamento inicial da pesquisa, apresento, no segundo capítulo, o instituto do gasto mínimo obrigatório, e tangencio o financiamento do ensino no Brasil. No capítulo 3, abordo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o exercício de sua função na apreciação das contas anuais e a atuação conjunta com o Ministério Público de Contas. A ideia nesses dois capítulos iniciais é subsidiar minimamente o leitor acerca do tema, para que então, no capítulo 4, possamos discutir o caso em questão: o Município de Paulínia, o seu gasto com educação e a respectiva análise do órgão de controle competente.

No decorrer do trabalho, busquei destacar o envolvimento dos atores no processo de concretização do artigo 212, entendendo a relevância de cada um deles para dar vida às normas constitucionais. A doutrina discute a eficácia da instituição de um gasto mínimo obrigatório para determinados setores[11], fala-se sobre os limites dos órgãos de controle no exercício de sua competência[12], mas pouco espaço há para que os envolvidos (conselheiros dos Tribunais de Contas e seus assessores, membros do Ministério Público de Contas, e gestores municipais) expressem seus impasses e seus pontos de vista sobre a aplicação de recursos na área da educação, e na consecução de um ensino de qualidade. Ao fim do dia, são eles que tomam as decisões, determinam diretrizes, aplicam as normas vigentes e respondem por eventuais falhas. Por isso, aqui reside boa parte da contribuição desse trabalho – dar voz aos atores no processo de aplicação e fiscalização dos recursos da educação no âmbito municipal.

[11] Consultar as obras citadas de André Castro Carvalho, Evilasio Salvador, Janaína Menezes e José Furtado.
[12] Consultar as obras citadas de André Rosilho e Floriano de Azevedo.

1. Detalhamentos da pesquisa

Passo, então, a introduzir nessa ordem: o problema de pesquisa e perguntas provenientes dele; o que esperava encontrar como resposta (hipóteses); por que acreditei ser relevante responder a tal problema (justificativa); e quais caminhos segui para viabilizar a minha investigação (metodologia).

1.1. Problema de pesquisa

De início, ao entrar na Escola de Formação, apontei dois temas de interesse dentro da jurisdição constitucional: alocação dos recursos públicos e a discricionariedade da Administração Pública. Àquela altura, vislumbrava a possibilidade de estudar como o gasto feito pelo administrador, bem como suas escolhas nessa seara, poderiam interferir na concretização de políticas públicas, e por fim, dos direitos sociais elencados na Constituição.

Desejando compreender melhor a alocação de recursos pela Administração Pública, e as limitações impostas à sua discricionariedade, decidi estudar o instituto da vinculação orçamentária. Optei por investigar a vinculação estabelecida para recursos no setor educacional, apesar da Constituição Federal também prever gastos mínimos obrigatórios para o setor da saúde, pois para aquele é estipulado o maior repasse (25%).

Este foi o primeiro dos inúmeros recortes feitos para conseguir relatar um pouco dessa "realidade", na expectativa de que este recorte tenha sido ao menos, em parte, representativo do todo (de como o artigo 212 se desdobra na realidade dos Municípios brasileiros, e quais são suas implicações práticas na rotina orçamentária e no controle exercido pelos respectivos órgãos fiscalizadores).

O olhar para os Municípios adveio da possibilidade de mensurar melhor os desdobramentos do referido artigo constitucional. Para isso, minha investigação se passou pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) - o órgão responsável pelo controle das contas anuais dos

Municípios paulistas[13] e pela respectiva análise do cumprimento do artigo 212.

Atualmente, há uma tendência na jurisprudência desta Corte de Contas de se levar em consideração a alocação eficiente dos recursos, e a qualidade da rede municipal de ensino, no momento em que aprecia as contas anuais. Tem-se também chamado a atenção para se os gastos despendidos possibilitam o alcance das metas do Plano Nacional de Educação[14], e daquelas previstas para determinados índices educacionais (como o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). De maneira que nem a previsão, nem a execução orçamentária, garantam um parecer favorável do TCE quanto ao cumprimento do artigo 212 por parte dos municípios.[15]

Os pareceres das contas de Paulínia refletiam esta tendência do Tribunal (de analisar qualitativamente os gastos feitos pela gestão municipal) e por isso foram escolhidos a fim de se debater: até que ponto uma análise meramente formal (gastar 25% dos recursos provenientes de impostos[16] com educação) é eficaz, ou mesmo, se o órgão fiscalizador não estaria se omitindo ao olhar somente para legalidade formal de tal investimento. Paulínia é um exemplo de município rico[17] mas que tem recebido pareceres desfavoráveis referentes às verbas da educação, o que justificou um estudo de caso, visando mostrar como o Tribunal atua na

---

[13] Com exceção da capital, cujo órgão competente para apreciação de suas contas é o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP).

[14] PINTO, Élida. PASCOAL, Valdecir. Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE, *Consultor Jurídico*, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne>. Acesso em: nov. 2017.

[15] Importante ressaltar que, como Gustavo Andrey Fernandes (Professor da FGV e Assessor do TCE) disse na entrevista, o não atingimento de padrões de qualidade no setor educacional, por si só, não é capaz de tornar um parecer desfavorável. No entanto, necessariamente, as contas serão aprovadas com ressalvas.

[16] A Emenda Constitucional nº 95 passou a definir que os 25% seriam calculados sobre o gasto total do ano anterior.

[17] Segundo o Portal de Transparência do Tribunal, Paulínia se manteve entre as 5 maiores rendas *per capit*a do Estado de São Paulo de 2008 a 2017. Disponível em: < http://bit.ly/2BNA1GN>. Acesso em: nov. 2017.

fiscalização "qualitativa do art. 212"[18] e qual os desdobramentos dessa atuação.

Minha pergunta de pesquisa foi, portanto, "como o TCE interpretou o artigo 212 da Constituição na emissão dos pareceres das contas anuais de Paulínia?". E as subperguntas, elaboradas com o intuito de me ajudar responder a esta questão principal, foram as seguintes:

1. Houve mudança na forma que o Tribunal interpretou o cumprimento do artigo 212?
2. As gestões pareceram acatar a opinião do Tribunal ao longo dos anos?
3. O TCE se satisfaz com o cumprimento das exigências expressas da Constituição Federal (utilização dos 25%) ou exige "eficiência" no gasto e promoção na qualidade da educação - aferindo cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), resultados em avaliações nacionais de ensino, estruturas das escolas, etc.?

1.2. Hipóteses

Pretendi encontrar, no caso de Paulínia, que o mero cumprimento da determinação constitucional contida no *caput* do artigo 212, e a destinação formal dos 25% de recursos, não seriam capazes de eximir aquele Município de ressalvas quanto às suas contas por parte do órgão fiscalizador. E que no mesmo sentido, a sua alta arrecadação não possuía correlação direta com o bom funcionamento de sua rede de ensino, nem com seu desempenho em avaliações educacionais - dados estes trazidos pelo próprio Tribunal de Contas na emissão de seus pareceres.

[18] Um tema possível para uma futura pesquisa seria como os Tribunais de Contas do Estado tem definido a constitucionalidade das políticas públicas promovidas nos Municípios e interferido no campo de discricionariedade do administrador público.

Acerca da atuação deste órgão, pressupus justamente uma mudança jurisprudencial no sentido de uma atenção maior ao direcionamento de recursos para rede municipal de ensino. Deixando, dessa forma, de avaliar somente a destinação formal e passando a se atentar às avaliações de ensino, cumprimento de metas do PNE, estrutura das escolas, remuneração dos professores, entre outros fatores – em geral, uma fiscalização que levava em conta o retorno do investimento e da eficiência do gasto.

O fato dos pareceres nos últimos anos terem apontado falhas constantes no sistema educacional me levou a crer que os gestores não acatavam ou observavam com atenção às orientações do Tribunal.

E, por fim, previ que o olhar "formal" para o cumprimento do referido artigo da Constituição, sem a devida mobilização dos Tribunais e demais atores no processo de fiscalização (dirigentes municipais de educação, Ministério Público de Contas e sociedade) seria insuficiente. Sem o efetivo acompanhamento da utilização desses recursos, esta determinação constitucional talvez não fosse eficaz para o que se propõe: resguardar o direito à educação no Estado brasileiro e erradicar as desigualdades sociais advindas do acesso assimétrico a um ensino de qualidade.

1.3. Justificativa

O desenvolvimento socioeconômico possui relação direta com o desempenho educacional de um país.[19] Oferecer acesso igualitário a um ensino de qualidade passa, portanto, a ser condição fundamental para construção de um país mais justo e equânime.

Na oferta deste serviço, despende-se muito dinheiro, e passa a ser primordial averiguar qual retorno temos obtido desse investimento, e até que ponto os órgãos de controle são capazes de orientar seus

[19] Um dos estudos promovidos pelo Conselho Nacional de Educação traz que: "(...) melhores resultados educacionais se correlacionam fortemente com o desenvolvimento humano e com a riqueza per capita de um país." CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p.3.

jurisdicionados para um gasto eficiente. Essa preocupação é ainda mais latente num contexto onde o discurso da escassez de recursos é tão disseminado, "efetividade" é a palavra da vez[20], e discute-se a importância de criar mecanismos de controle capazes de trazer um retorno satisfatório ao administrado (destinatário das políticas públicas empenhadas pelo Estado).

> "Os mecanismos de controle devem ser concebidos para que sejam eficientes e que permitam **aferir**, não apenas, mas de forma determinante, **o quanto a atividade administrativa está revertendo em benefício do administrado** (seja com resultados concretos das políticas públicas, seja mesmo com probidade, economicidade e eficiência)."[21] (Grifo meu)

Partindo-se do pressuposto da relevância da promoção de uma educação pública de qualidade[22], a discussão proposta por essa pesquisa é de extrema importância. Se o artigo 212 é importante para garantia do direito à educação nos diferentes âmbitos da federação, como orientar sua aplicação (e fiscalização) visando "garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais"[23]?

Como otimizar a utilização desse montante aplicado? E quais têm sido os limites da instituição do gasto mínimo obrigatório no resguardo da educação? O problema está na má gestão, na escassez de recursos, na

---

[20] Nesse sentido, Rodrigo Pagani introduz seu artigo dizendo: "No Brasil, tem-se fortalecido 'uma visão do agir estatal em função dos resultados', ou seja, quer-se uma administração pública que proporcione resultados concretos aos administrados (...)". SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de *resultados*. In: PEREZ, Marcos; SOUZA, Rodrigo Pagani de. *Controle da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 39.

[21] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública, *Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, n. 100, p. 2, abr. 2010. Disponível em: http://bit.ly/2F2gIvh. Acesso em: fev. 2018.

[22] "Oferecer educação de qualidade deve ser, portanto, uma estratégia importante para a construção de um país mais justo e igualitário.", CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p.3.

[23] "As despesas vinculadas são importantes despesas do Estado brasileiro para garantir direitos, contudo, nem sempre o fato de garantir a vinculação significa que os gastos são feitos de forma a garantir a justiça social e a expandir os benefícios e serviços de forma universal, buscando erradicar as desigualdades sociais." SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil, *Serv. Soc. Rev.*, v. 14, n. 2, p. 14, jan./jun. 2012.

legislação que apenas vincula a receita, mas não exige desempenho satisfatório em avaliações educacionais? [24].

A discussão sobre como desenvolver satisfatoriamente a rede de ensino no Brasil é complexa, são muitos os desafios, e eles têm sido pauta de grandes estudos promovidos pelo Ministério da Educação, através do Conselho Nacional de Educação.

> "Os desafios para a construção de uma educação de qualidade para todos os brasileiros passam, sobretudo, pela valorização da carreira do magistério (valorização salarial, plano de carreira, formação inicial e continuada, e condições de trabalho), **financiamento e gestão da educação**, e estabelecimento de padrões mínimo de qualidade para nossas escolas públicas de Educação Básica." [25] (Grifo meu)

Propus-me a discutir, sobretudo, os aspectos destacados: o financiamento e a gestão da educação, pois também entendo sê-los essenciais para a construção de um sistema educacional que possibilite maior igualdade de condições aos jovens e crianças brasileiros.

1.4. Metodologia

A análise quanto a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas do Estado se baseou na leitura dos relatórios-voto e dos pareceres emitidos acerca das contas anuais de Paulínia. É possível ter acesso a esses documentos ao entrar no endereço eletrônico do Tribunal e ir na área "Jurisdicionado". Ao escolher a opção "Governos Municipais (Parecer)" você pode selecionar o exercício e o Município que deseja. Segui estes passos e

---

[24] MORENO, Ana Carolina. Resultado ruim no IDEB se deve mais à falta de gestão do que de dinheiro, diz levantamento do TCE-SP, *G1*, 7 jul. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/resultado-ruim-no-ideb-se-deve-mais-a-falta-de-gestao-do-que-de-dinheiro-diz-levantamento-do-tce-sp.ghtml> Acesso em: out. 2017.

[25] CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p.8.

selecionei os pareceres e os relatórios-voto acerca das gestões de 2005 a 2014. Além destes pareces, obtive diretamente com a Procuradora Élida Graziane, o relatório da fiscalização referente ao exercício de 2015 e o parecer do Ministério Público de Contas acerca do exercício de 2014. Até a data de coleta do material (outubro de 2017), as contas de 2015 não haviam sido julgadas, por isso, considerarei apenas o relatório emitido pela Unidade Regional de Campinas (UR-03)[26] quando da análise deste exercício.

Partindo da premissa de que houve mudança jurisprudencial na forma de averiguar o cumprimento do artigo 212 da Constituição, optei analisar os últimos 10 exercícios (2005-2015) por acreditar ser possível notar uma maior atenção a realidade do ensino, com a utilização de índices educacionais nos votos, por exemplo. Tal mudança confirmaria o relato dos atores e as orientações emitidas pelo Tribunal na forma de Manuais Básicos e declarações em veículos de comunicação.

Escolhi o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) pela facilidade maior na obtenção de dados: estou geograficamente mais próxima, e pude ir *in loco*, tanto no município quanto no órgão fiscalizador.

Vale destacar que o Estado de São Paulo é exceção à regra dada sua alta arrecadação comparado com outros Estados da federação, e desenvolvimento econômico é fator que influencia a qualidade da educação.[27] São Paulo atingiu em 2010, o segundo maior Índice de Desenvolvimento Humano em educação do país[28]. Um estudo de caso de um Município paulista pode não ser representativo para grande parte dos municípios brasileiros, no entanto, o apontamento que pretendi fazer me pareceu muito relevante: nem no Estado com maior arrecadação, e no

---

[26] Órgão do Tribunal responsável pela fiscalização *in loco* do Município de Paulínia, (entre outros da região) e pela emissão de relatório que poderá ser utilizado pelo Conselheiro no seu voto.

[27] CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p.3.

[28] Ranking IDHM Unidades da Federação 2010. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-uf-2010.html> Acesso: nov. 2017

Município com uma das maiores rendas *per capita* deste estado, consegue-se resguardar plenamente a qualidade do ensino pela mera destinação formal do mínimo constitucional a ser gasto. O que nos faz refletir se os demais Municípios espalhados pela federação não desenvolvem satisfatoriamente sua rede de ensino apenas pela insuficiência de recursos financeiros.

Na minha primeira entrevista, com a Procuradora de Contas, Élida Graziane, e na conversa com uma ex-aluna da EF, Júlia Adib, fui orientada a fazer um estudo de caso. A Procuradora de Contas, na ocasião, me indicou o Município de Paulínia. Passo a explicar os motivos por ter acatado a estas duas recomendações.

A complexidade da análise de gastos, e as inúmeras variáveis que envolvem a condição do sistema educacional em um Município recomendaram um estudo mais detido do tema. Soma-se a esse fator o curto prazo para a elaboração da monografia, bem como o momento da minha formação: meados da graduação. Agradou-me também dar a esta pesquisa um enfoque na realidade e na prática da gestão municipal e estudar a fundo um Município viabilizaria tal análise. Muito se fala na doutrina sobre os benefícios e/ou malefícios da vinculação orçamentária, mas pouco espaço há para que os atores políticos e gestores municipais, quem, por fim, administra a aplicação do artigo 212, opinem sobre o assunto.

Quanto à escolha do Município de Paulínia, chamou-me atenção sua alta renda *per capita*, a média de aplicação no ensino (cerca de 7% maior do que o previsto constitucionalmente) e reincidentes ressalvas quanto ao sistema de ensino nos pareceres do Tribunal de Contas.

Com o intuito de apreender melhor o processo de aplicação do artigo 212 da Constituição, bem como sua posterior fiscalização pelo órgão competente, adotei não somente a análise dos pareceres, mas também o método de entrevistas com atores deste processo. Entrevistei, portanto,

uma Procuradora do Ministério Público de Contas (órgão que integra a fiscalização, e atua dentro do TCE); o Secretário de Educação, o Secretário Adjunto e o Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro Orçamentário, do Município de Paulínia; o assessor do Conselheiro Sidney Beraldo (atual presidente do TCE-SP) e um Conselheiro do Tribunal, responsável pelo relatório-voto do exercício de 2013. As transcrições de todas as entrevistas foram disponibilizadas integralmente em anexo a este trabalho. Particularmente, a experiência foi extremamente enriquecedora, e recomendo a leitura delas de maneira a entender melhor a relação entre fiscalizador (TCE) e jurisdicionado (Município), e a visão destes sobre a garantia de uma educação de qualidade.

Desejei montar um quadro de entrevistados com o intuito de ouvir os "dois lados" da história – de quem fiscaliza, e de quem é fiscalizado[29] (e aplica o dinheiro da educação), respectivamente, TCE e Município. Cheguei à Procuradora Élida através de uma participação sua em um evento sobre o tema "Controle do cumprimento das metas do PNE (Plano Nacional de Educação) no bojo do gasto mínimo obrigatório"[30], cuja apresentação em PowerPoint encontrei na internet. O evento contava tanto com secretários municipais de educação, como membros dos órgãos de controle e representantes do Ministério da Educação (MEC). A mesma me indicou o assessor do Tribunal, e também Professor da Fundação Getúlio Vargas, Gustavo Andrey Fernandes para falar sobre o tema. Ambos pesquisam na área.

O Secretário de Educação de Paulínia, Luciano Ramalho, o Secretário Adjunto, Cléber Modesto, e o Diretor do Departamento Financeiro, Sérgio

---

[29] Não consegui entrar em contato com as antigas gestões, responsáveis por alguns dos pareceres desfavoráveis nos exercícios de 2005-2015. Os entrevistados, com exceção do Sérgio Luís da Silva (que está na Prefeitura há 25 anos), não compunham as antigas gestões e por isso estão limitados a responder acerca das decisões feitas no exercício de 2017. Ainda assim, acreditei que a visão deles seria relevante, como responsáveis pelas escolhas no setor educacional de Paulínia. A resposta da atual gestão entrevistada quanto às recomendações do TCE-SP poderá ser verificada em futuras pesquisas.

[30] Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Controle_do_gasto_minimo_em_educacao_a_luz_do_PNE_-_debate_atual.pdf>. Acesso em: nov. 2017

Luís da Silva, foram escolhidos por se tratar de um estudo de caso deste Município e por serem os responsáveis (dentro da Prefeitura) por gerir os recursos da educação. A escolha do Conselheiro Dimas Ramalho se deu pelo fato de seu relatório-voto ter sido, para mim, representativo da "fiscalização qualitativa" do TCE e da referida mudança jurisprudencial quanto a apreciação do artigo 212.

2. Gasto mínimo obrigatório

2.1. Conceito e finalidade

O gasto (ou despesa) mínimo obrigatório consiste na definição de uma porcentagem a ser destinada a uma função compreendida como essencial para o Estado. No Brasil, há duas previsões constitucionais nesse sentido, para o setor da saúde (art. 198, §2º) e para o setor educacional (art. 212, caput).

Cabe salientar, primeiramente, a diferença entre os termos "vinculação orçamentária" e "gasto (ou despesa) mínimo obrigatório". A vinculação de receitas implica necessariamente em uma ligação entre fonte e destinação, no "estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos predeterminados"[31]. Como exemplo, a Emenda Constitucional nº33/2001 determina que tributos arrecadados no âmbito de atividades relacionadas à comercialização de petróleo sejam utilizados no financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

Já o gasto mínimo obrigatório, refere-se apenas ao direcionamento de um percentual sobre o que é recolhido (impostos, por exemplo) a uma ação estatal[32]. Neste caso, não há relação direta (ou mesmo, "vinculação") entre fonte e destinação. Note-se que o artigo 212 diz que o percentual recairá sobre impostos, mas não especifica qual[33]. André Castro Carvalho diferencia tais termos, sobretudo, pela noção de "obrigatoriedade" da utilização daquela porcentagem de recursos no respectivo exercício.

> "O gasto obrigatório é, como o próprio nome diz, mandatório: exige que o ente federativo gaste certo

---

[31] CARVALHO, André Castro. Ilusões das vinculações de receitas e das despesas mínimas obrigatórias na efetivação dos direitos fundamentais, *Revista Tributária das Américas*, v. 4, p. 211, jul. 2011.

[32] Idem.

[33] Tal fato não exclui a existência de receitas vinculadas no campo da educação. O salário-educação, previsto no §5º do mesmo artigo, consiste na contribuição exigida de todas as empresas para aplicação em programas de ensino e é exemplo da vinculação de receitas no setor educacional.

> percentual de sua receita pública total ou de alguma espécie tributária específica (comumente impostos) em um programa social dentro do exercício financeiro." [34]

A Constituição Federal de 1988, no entanto, não fez diferenciação dos termos e traz em suas emendas constitucionais[35] sobre o tema o termo "vinculação", mesmo quando fala sobre o gasto mínimo. A doutrina, da mesma forma, faz uso dos termos como sinônimos, e até por isso, não vi problema em eventualmente utilizar vinculação orçamentária como sinônimo de gasto (ou despesa) mínimo obrigatório.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 modificou o artigo 212 da Constituição ao alterar a base sobre a qual recairá a porcentagem mínima obrigatória. O Município passará, portanto, a basear seu cálculo dos 25% não mais nos impostos e transferências, mas na arrecadação total obtida no exercício anterior.

> "Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as **aplicações mínimas** em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: (...) II - nos exercícios posteriores [a 2017], aos **valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior**, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."[36] (Grifo meu)

Em boa parte da leitura de artigos e livros sobre o tema[37], e apesar das críticas suscitadas pela determinação de um mínimo percentual ao setor, a resposta quanto à finalidade do referido instituto foi, em linhas gerais, a mesma: resguardar a promoção de uma função essencial do Estado por parte de cada ente federado.

---

[34] CARVALHO, André Castro. *Vinculação De Receitas Pública*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 121.

[35] Nesse sentido, ver Emendas Constitucionais nº 42, 53, 68, 93.

[36] Emenda Constitucional nº 95/2016.

[37] Consultar as obras citadas de André Castro Carvalho, Evilasio Salvador, Janaína Menezes e José Furtado.

Desde 1934[38] se estabelece tal prática, e Janaína Menezes a relaciona especialmente com uma abertura maior à noção de responsabilização do Estado na prestação de serviços essenciais como educação. E mais, com a própria difusão da ideia de que educação e desenvolvimento socioeconômico caminham de mãos dadas.

> "A concepção de que o Estado não podia mais se ausentar da aplicação de recursos públicos em educação norteou os debates e as reivindicações dos renovadores, fazendo com que a Carta de 1934 apresentasse, pela primeira vez, a vinculação constitucional de recursos para a educação." [39]

As Constituições de 37 e 67 eliminaram esse instituto, mas a partir da Emenda Constitucional de 69 e, até hoje, ele vigora no país de maneira a descentralizar da União o fornecimento do ensino obrigatório.

> "Até a Carta de 1988, a educação brasileira caracterizava-se pela centralização administrativa e financeira no âmbito do governo federal. A promulgação da Constituição vigente consagrou a descentralização da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) às instâncias subnacionais e reiterou a vinculação constitucional de recursos para a educação." [40]

Foi possível constatar a evolução do instituto da vinculação orçamentária, como demonstra a tabela abaixo:

Vinculação de Receitas à Educação - História Constitucional			
	União	**Estado**	**Município**
Constituição Federal de 1934 (*)	10%	20%	10%
Constituição Federal de 1937	-	-	-
Constituição Federal de 1946 (*)	10%	20%	20%
Constituição Federal de 1967	-	-	-
Emenda Constitucional 1/69 (**)	-	-	20%

[38] Art. 156, Constituição Federal/1934: A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

[39] MENEZES, Janaina. Vinculação constitucional de recursos para a educação: Os (des)caminhos do Ordenamento Constitucional, *Revista HISTEDBR On-line*, n. 30, p. 151, jun. 2008.

[40] MENEZES, Janaina. Vinculação constitucional de recursos para a educação: Os (des)caminhos do Ordenamento Constitucional, *Revista HISTEDBR On-line*, n. 30, p. 155, jun. 2008.

Emenda Constitucional 1/83 (*)	13%	25%	25%
Constituição Federal de 1988 (*)	18%	25% (***)	25%

(*) base de cálculo: receita de impostos
(**) base de cálculo: receita tributária
(***) Constituição do Estado de São Paulo - 30% (art. 255)

FONTE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Aplicação Básica no Ensino, 2016, p. 9.

2.2. Relação com o FUNDEB

Como forma de garantir uma distribuição mais igualitária dos 25% destinados à educação, optou-se pela criação de fundos orçamentários. A lógica de colaboração entre as instâncias federadas encontra-se mais uma vez presente, pois os Fundos possibilitam a repartição de recursos arrecadados no âmbito federal e estadual, e posterior auxílio aos Municípios no desenvolvimento satisfatório da sua rede de ensino. No endereço eletrônico do MEC, sua função é explicada:

> "A estratégia é distribuir os recursos pelo país, levando em consideração o desenvolvimento social e econômico das regiões — a complementação do dinheiro aplicado pela União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano. Ou seja, **o FUNDEB tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação."** [41] (Grifo meu).

A criação de um Fundo em comum para financiamento da educação se deu sobretudo pela distorção causada na aplicação do percentual mínimo. Os Municípios que arrecadavam pouco, investiam (em termos absolutos) menos em educação. Enquanto os Municípios mais ricos, tinham um grande montante a ser destinado para esse setor. A disparidade entre os Municípios permanecia em um ciclo vicioso de baixa arrecadação e pouco investimento na educação.

[41] FUNDEB – Apresentação. *Portal do Ministério da Educação (MEC)*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/fundeb>. Acesso em: nov. 2017.

Foi então que a Emenda Constitucional nº 14 de 1996 foi editada, criando o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização Do Magistério), constituído por 15% dos principais impostos federais e estaduais. No término de sua vigência de 10 anos, 97%[42] das crianças em idade própria para o ensino fundamental se encontravam matriculadas, e portanto, considera-se que o Fundo atingiu sua meta: promover a universalização do ensino fundamental no território brasileiro.

Foi estipulado, à época, um valor mínimo por aluno, e o Governo Federal passou a complementá-lo no caso de Municípios que não conseguiam atingi-lo apenas com a própria arrecadação. O FUNDEF reduziu algumas disparidades, mas faltava o restante do ensino básico: os ensinos infantil e médio.

A Emenda Constitucional nº 52, de 2006, substituiu o FUNDEF pelo atual FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), que passou então a buscar não só a universalização do atendimento no ensino fundamental, como a inclusão gradual da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos na prioridade do governo. No caso do FUNDEB, sua vigência é de 14 anos, e, portanto, vigorará até 2020.

O FUNDEB manteve as mesmas fontes de recursos que alimentavam o FUNDEF, acrescentou outras novas, porém estipulou uma alíquota maior (que passou a ser de 20% e não mais 15%). Os recursos do FUNDEB são divididos entre o Estado e seus Municípios, de acordo com o número de

---

[42] "O FUNDEF cumpriu relevante papel sócio-educacional no país, tendo em vista que no ano do término de sua vigência, 2006, 97% das crianças de 7 a 14 anos encontravam-se matriculadas no ensino fundamental, o que nos permite dizer que seu objetivo foi alcançado." TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Aplicação Básica no Ensino, 2007, p. 12.

alunos matriculados na educação básica de sua rede prioritária[43]. O número de alunos matriculados é autodeclarado todos os anos pelos Municípios.

O redirecionamento feito através do FUNDEB não é tão simples. Há algumas categorias (baseadas no custo por aluno) que determinam o montante direcionado para cada nível da educação (exemplo: uma escola rural recebe mais por aluno matriculado do que uma escola localizada num centro urbano, porque suas dificuldades financeiras são possivelmente maiores). Da mesma forma, se um Município tem mais alunos sob sua responsabilidade que a média dos Municípios de seu Estado, ele também receberá mais do Fundo (o chamado "plus").

Além dos Fundos, outro instrumento de extrema importância para a adequada repartição dos recursos na seara da educação é o CAQi (custo aluno qualidade inicial). Ele foi apresentado em 2010, através do Parecer nº8 do Conselho Nacional de Educação (CNE)[44] e se trata de uma tentativa de parametrizar a noção de padrão mínimo de qualidade. Acerca da importância deste estudo promovido pelo CNE, trago um trecho da entrevista com a Procuradora Élida Graziane.

> "O parecer nº8 de 2010 é hoje o documento normativo, ou pelo menos, a busca de um lastro normativo (porque ainda não foi homologado pelo MEC, então não é obrigatório). Mas é a primeira construção mais sofisticada sobre quais seriam esses insumos tendentes a gerar mais qualidade na educação. O gestor que gasta com outras coisas se não com isso, ele tende a fazer um gasto ineficiente. Pagará 14º salário, abono remunerador, material apostilado, fazer obra, reforma predial...sem fazer face a esses quesitos do parecer

[43] Para consultar a rede prioritária de cada ente federado, ver artigo 211 da Constituição Federal.

[44] "Em conformidade com tais atribuições, foram analisados estudos e pesquisas que buscaram construir esse marco de qualidade para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, e o Ensino Médio, a partir do qual é possível concretizar a qualidade da Educação Básica, bem como analisada a necessária aplicação da legislação citada. Nesse sentido, o presente Parecer identificou o Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil." CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p. 2.

> nº 8 do Conselho Nacional de Educação são indicativos de gasto de má qualidade."[45]

O estudo trazido no parecer buscou estimar padrões básicos de funcionamento de todas as escolas públicas e calcular custos como o tamanho adequado das salas de aula, formação de professores (e respectivos salários), instalações, equipamentos, materiais didáticos, entre outros. [46] Tem-se como objetivo, em consonância com a noção dos Fundos, reduzir as disparidades no fornecimento no ensino básico brasileiro.

> "Os resultados do Prova Brasil, assim como os do SAEB, mostraram, pelo lado educacional e com um foco bastante preciso, a **existência de muitos "Brasis"**. Isso, como será visto a seguir, é o reflexo de um sistema escolar muito díspar, onde a maioria dos brasileiros não tem a mesma oportunidade de aprendizagem, gerando desigualdades sociais profundas, tanto locais como regionais. A partir dessas considerações cabe perguntar: **como construir um país mais justo e igualitário pela educação?** (...). Dada a relevância dessas perguntas, que impactam a qualidade de vida das gerações futuras, **a CEB/CNE desenvolveu o presente estudo** e propõe algumas alterações e reforços relacionadas à valorização de professores, ao financiamento e à gestão da Educação Básica."[47] (Grifo meu)

Este parecer ainda não foi homologado pelo Ministério da Educação (MEC). A Procuradora de Contas, Élida Graziane, diz ter a demora na homologação, correlação direta com o dever da União de complementar os recursos. Ao definir o custo por aluno (e os insumos necessários para o atingimento de padrões mínimos de qualidade), o Governo Federal deverá direcionar ainda mais recursos aos entes que não são capazes de suprir tal padrão, sobrecarregando ainda mais seu orçamento. Élida é bem crítica quanto à mora do MEC, pois "tais ações e omissões abusivas esvaziam o

---

[45] Entrevista Procuradora de Contas (MPC-SP), pp. 72 e 73.

[46] PINTO, Élida. Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica obrigatória, *Consultor Jurídico*, 1 jul. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-01/elida-pinto-dois-anos-pne-inadimplencia-educacao-basica>. Acesso em: nov. 2017.

[47] CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p. 7.

sentido do federalismo educacional cooperativo, que se encontra delineado no artigo 211 da Constituição de 1988."[48]

Dentre as consequências desse adiamento na aprovação, reside a dificuldade de se aprimorar os gastos com educação, e exigir dos órgãos de controle, bem como de seus jurisdicionados, o adequado uso dos 25%. Sem um parâmetro definido, além dos limites impostos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em seus artigos 70 e 71, os Tribunais se mantém com dificuldade de avançar no exame da finalidade e eficiência do gasto.

> "Vale lembrar que tamanha omissão (flagrante inconstitucionalidade) não só atinge o dever de a União ampliar o custeio da educação básica, em adição aos recursos estaduais e municipais, donde decorre, por exemplo, a insuficiente complementação do piso do magistério e o próprio valor ínfimo de referência por aluno no FUNDEB. Outra consequência nefasta reside no **amesquinhamento da análise e fiscalização sobre o (des)cumprimento de diversas outras obrigações de aprimoramento da qualidade do ensino, cuja perspectiva de 'indicadores de gasto educacional' permitiria que os tribunais de contas de todo o país pudessem avançar no exame da finalidade e eficiência do gasto** público empreendido a pretexto de piso de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, a que se refere o artigo 212 da Constituição de 1988."[49] (Grifo meu)

O Tribunal de Contas da União também tem cobrado uma posição do Governo Federal quanto à aprovação do parecer, entendendo o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade como "peça essencial (...) para proporcionar aos estudantes de suas redes de ensino um nível basilar e razoavelmente homogêneo de qualidade".[50] Entretanto, a disputa continua e mais recentemente a Justiça derrubou a decisão que impunha ao

---

[48] PINTO, Élida Graziane. Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica obrigatória, *Consultor Jurídico*, 1 jul. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-01/elida-pinto-dois-anos-pne-inadimplencia-educacao-basica>. Acesso em: nov. 2017.

[49] Idem.

[50] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. Acórdão 618, Rel. Min. Valmir Campelo, j. 19/03/2014, p. 34.

MEC a implementação do CAQi.[51] A procuradora Élida, em artigo disponibilizado pelo próprio Ministério Público de Contas fala da importância da instituição de um gasto mínimo por aluno.

> "Para que o alcance dos parâmetros mínimos de qualidade não viesse a ser esvaziado faticamente, foi imperativo **assegurar, dentro do próprio PNE, o adequado financiamento da educação pública em associação necessária com o dever de comprovação de resultado satisfatório, sob pena de lesão aos princípios da finalidade, eficiência e moralidade**. Eis a razão pela qual a meta 20 tratou não apenas da expansão quantitativa dos recursos destinados ao setor, mas também estipulou prazos e procedimentos para que **venha a ser definido o Custo Aluno Qualidade**, como referência para que as variáveis de gasto e qualidade sejam lidas e aplicadas conjuntamente."[52] (Grifo meu)

Já a Advocacia Geral da União e o MEC (em sua defesa), têm apontado[53] outras questões acerca da dificuldade de implementar o Parecer nº 8, como o conflito normativo de padrões de qualidade utilizados atualmente e a necessidade de se mensurar o impacto financeiro no orçamento da União gerado pela sua possível homologação.

2.3. Utilização dos 25%

As despesas que entram no cálculo dos 25% são aquelas tipificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e se encontram definidas no artigo 70[54] da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

---

[51] MORENO, Ana Carolina. Justiça derruba decisão que obrigava MEC a implementar valor de gasto por aluno, *Portal G1,* 12 out. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/justica-derruba-decisao-que-obrigava-mec-a-implementar-valor-de-gasto-por-aluno.ghtml. Acesso em: fev. 2018.

[52] ALVES, Aline; BRECHANI, Carlos Eduardo; BOTELO, Júlio César e PINTO, Élida. Ministério público e controle do gasto mínimo na educação pública de qualidade. *Portal MPC-SP*. Disponível em: http://bit.ly/2CDpASW. Acesso em: nov. 2017.

[53] MORENO, Ana Carolina. Justiça derruba decisão que obrigava MEC a implementar valor de gasto por aluno, *Portal G1,* 12 out. 2017. Disponível em: https://g1.globo.com/educacao/noticia/justica-derruba-decisao-que-obrigava-mec-a-implementar-valor-de-gasto-por-aluno.ghtml. Acesso em: fev. 2018.

[54] Art. 70, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução

(LDB). Em sentido contrário, o artigo 71 da mesma lei, define taxativamente o que não pode ser gasto com educação.

Estas definições não estão imunes a discussões no âmbito dos Tribunais de Contas e frequentemente são objeto de disputa política. O professor e assessor do Tribunal, Gustavo Andrey, conta um pouco da sua experiência em relação ao ensino de capoeira, que até então não era considerado no cálculo típico de MDE.

> "Existe a LDB, artigo 70 e artigo 71. E claro, tem uma jurisprudência e isso evolui. Exemplo: quando eu entrei no Tribunal, ensino de capoeira não era considerado educação e aí eu lembro que eu achei isso um absurdo e eu comecei a fazer várias decisões que eu incluía o ensino de capoeira. Aí com o tempo isso acabou virando uma jurisprudência. Isso não discute. Houve uma mudança ao longo dos anos, incluindo capoeira que não era lícita, para mim era uma discriminação institucional."[55]

No âmbito da disputa do que seja gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino, há um Projeto de Lei (nº 325) no Congresso Nacional, que reivindica a inclusão do uniforme e da merenda escolar no rol de gastos autorizados pela LDB. Hoje, os Municípios arcam com esses custos com recursos próprios (não contados dentro dos 25%) e esta pauta tem sido de interesse especial da Confederação Nacional dos Municípios (CNM)[56].

---

dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

[55] Entrevista Assessor do Tribunal (TCE-SP), p. 122.

[56] CNM defende que despesa com uniforme escolar seja considerada como Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, *Portal CNM*, 30 jun. 2016. Disponível em: http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-encaminha-oficio-para-contestar-proposta-que-prejudica-municipios-no-fornecimento-de-material-escolar. Acesso em: nov. 2017.

Ainda de acordo com a LDB (artigo 11, inciso V), é possível que os Municípios invistam em níveis de ensino (como o Ensino Superior) que não sejam sua prioridade constitucional. Mas isso somente deve ocorrer quando as necessidades de sua área de competência estiverem plenamente atendidas, e os recursos investidos ultrapassarem os percentuais mínimos exigidos pela Constituição Federal.

2.4. Pontos de vista

A determinação quanto ao gasto mínimo obrigatório (ou a "vinculação orçamentária") não é pacificada. Há quem defenda que se tal instituto é capaz de trazer benefícios para o sistema educacional, prejudica, por outro lado a saúde de todo sistema orçamentário.[57] A possibilidade do gestor de fazer as escolhas adequadas ao seu contexto restaria prejudicada. Um dos pontos fortes dessa tese é que a vinculação orçamentária é exceção no nosso sistema tributário – a Constituição Federal traz expressamente as exceções no artigo 167, inciso IV; rol do qual faz parte os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. José Furtado, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, fala da importância da não-afetação de receitas para a adequada alocação de recursos:

> "A não-afetação prévia da receita de impostos tem importante finalidade no sistema orçamentário: **liberdade ao elaborador das políticas públicas**, possibilitando a

[57] "Se tal compulsoriedade é benéfica para o sistema educacional daquela municipalidade, é patente que tal vinculação é danosa para o sistema orçamentário. Essa situação agravada pela vinculação de 15% da receita dos impostos municipais e transferências de impostos às ações e serviços públicos de saúde, e ainda pelo custeio fixo da máquina administrativa (folha de pagamento, encargos sociais, etc.) – praticamente inviabiliza a escolha das ações governamentais adequadas às peculiaridades do Município, que, diga-se, tem compromissos importantes a serem honrados em outras áreas, tais como: saneamento básico, habitação, desenvolvimento social, esporte, urbanização, etc." FURTADO, José de Ribamar Caldas. O problema da vinculação de recursos orçamentários, *Revista do TCU*, n. 111, p. 69, jan./ abr. 2008.

> alocação de recursos, segundo critérios e escala de prioridades estabelecidos em função do planejamento, de modo a se chegar a um **orçamento-programa que reflita necessidades adequadas no tempo e no espaço**, em face da realidade cambiante de cada ente governamental." [58] (Grifo meu)

Por outro lado, retirar a obrigatoriedade do gasto mínimo em educação, poderia deixar a prestação desta função essencial à mercê da agenda política, e da conveniência dos dirigentes municipais.[59]

Janaína Menezes, atribui as divergências (quanto aos benefícios da instituição do gasto mínimo obrigatório) a dois grupos majoritários: os "economistas da área econômica" e os "economistas da área social". Em linhas gerais, os primeiros alegam, como principais malefícios da vinculação, o engessamento do orçamento e a impossibilidade do redirecionamento adequado de recursos. Enquanto, estes últimos, costumam defender a instituição do gasto mínimo pelo fato dele garantir a aquisição de recursos para a educação, viabilizar o planejamento de ações e políticas na área, além de facilitar a fiscalização da destinação deste montante.[60]

Quando questionada acerca do tema, a Procuradora de Contas, Élida Graziane, diz ser discurso recorrente da agenda econômica haver muito dinheiro para educação.

> "Então pensar em qualidade na educação e **dizer que o dinheiro hoje já basta e que a gente só tem que racionalizar a gestão. Falso. É discurso falso.** (...)Eu deliberadamente suspeito de quem diga que está sobrando dinheiro na educação. (...) A tragédia que a gente vive na educação é uma tragédia muito pouco elucidada. Aí, depois,

---

[58] FURTADO, José de Ribamar Caldas. O problema da vinculação de recursos orçamentários, *Revista do TCU*, n. 111, p. 66, jan./ abr. 2008.

[59] "A supressão da vinculação permite que a educação fique à mercê das mudanças políticas implementadas por seus dirigentes que, com a intenção de direcionar o orçamento para as rubricas que estejam em melhor acordo com suas concepções e projetos, poderão deixar de priorizar-lhe na destinação de recursos financeiros." MENEZES, Janaina. Vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional, *Revista HISTEDBR On-line*, n. 30, p. 159, jun. 2008.

[60] Idem.

> vem um monte de gente da área da Economia achando que dinheiro com educação é só desperdício! Tem desperdício, concordo. Muito. Paulínia é um bom exemplo disso." [61] (Grifo meu)

A grande questão é que se tal obrigatoriedade, trazida no artigo 212 da Constituição, garante o abastecimento contínuo do setor educacional, e em certa medida, a priorização de políticas públicas nessa seara, ela, por si só, não garante o uso adequado do dinheiro público e o fomento a um ensino de qualidade.

É nesse contexto, que os órgãos fiscalizadores (como os Tribunais de Contas Estaduais e os Ministérios Públicos de Contas) passam a exercer papel fundamental na garantia de que os dirigentes municipais, dentro do campo de sua discricionariedade, façam uso eficiente do dinheiro da educação.

---

[61] Entrevista Procuradora de Contas (MPC-SP), p. 80.

3. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP)

3.1. Função Institucional

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é o órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliando o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública. Exerce, portanto, jurisdição em todo o território estadual, mais especificamente sobre os 644 Municípios do Estado e algumas entidades do governo estadual – a capital não está inclusa pois conta com Tribunal próprio, o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM-SP). Encontra-se sediado na capital, mas possui vinte Unidades Regionais espalhadas por todo estado, que realizam a fiscalização *in loco* e enviam o respetivo relatório acerca da situação do Município. A Corte de Contas de São Paulo é composta por sete conselheiros, divididos em duas câmaras com três em cada e presididos por um deles, que é eleito anualmente.

Dentre suas competências está a de apreciar e emitir pareceres sobre a administração financeira dos Municípios, que posteriormente serão remetidos à Câmara de Vereadores, podendo ser acatados ou rejeitados pelos membros do Poder Legislativo municipal[62]. Esta pesquisa teve como objeto sobretudo a referida competência do Tribunal - a de emitir pareceres anuais sobre as contas municipais.

Interessante nesse ponto é que o TCE não julga (no sentido estrito) tais contas, mas auxilia o Legislativo nessa tarefa[63]. O acatamento ou a

---

[62] Art. 2º, inciso II, Lei Complementar 709/93: [ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete] apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo;

[63] "Não é demais repetir que o TCESP julga os atos de gestão do Prefeito, enquanto atuar como ordenador de despesa, mas não julga as contas anuais, emitindo sobre elas somente um parecer prévio, de acordo com o artigo 24, § 3º e § 4º, da Lei nº 709/93, após fiscalização "in loco" empreendida por pessoal qualificado nas áreas afetas, tais como direito, economia, contabilidade, administração e engenharia de molde a produzirem se relatórios que espelham as reais condições das finanças municipais e com total observância às regras legais." TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, Comunicado SDG nº29/2014.

desconstituição do parecer do TCE-SP será deliberado pela vontade dos vereadores, sem que tenham necessidade de justificar ou fundamentar a sua decisão caso não concordem com o posicionamento do Tribunal.

Apesar do seu parecer não ser capaz de condenar a gestão municipal pelas irregularidades apontadas - como em um processo judicial comum (isso só acontece no caso de dano ao erário)[64], é de interesse das Prefeituras se manter em dia com as orientações do Tribunal. Essa inclusive foi uma das hipóteses investigadas no presente trabalho, e abordada nas entrevistas com gestores e membros do órgão de controle: a preocupação do jurisdicionado em responder aos apontamentos do TCE. Em todas as conversas obtive respostas sinalizando num mesmo sentido: o que o Tribunal diz importa, e importa muito. O Diretor do Departamento Financeiro, em Paulínia, respondeu da seguinte forma quando questionado acerca a relevância dos pareceres:

> "Não só é relevante como norteia o que a gente está fazendo. (...) Então toda manifestação do Tribunal de Contas para gente é de extrema importância para que a gente possa estar ajustado, porque o TCE-SP é quem dita normas e procedimentos em todas as situações administrativas que a gente tem." [65]

3.2. Apreciação das Contas Anuais

Todos os anos, os exercícios das gestões municipais são apreciados pelo Tribunal de Contas do Estado. Primeiramente, os agentes de fiscalização vão *in loco* de acordo com as Unidades Regionais (exemplo: a UR-03, de Campinas, é responsável pela fiscalização de Paulínia) e emitem um relatório sobre o que encontraram, e a adequação dos gastos aos parâmetros previamente estabelecidos pela Corte. A Prefeitura tem acesso

---

[64] Artigo 2º, inciso III, Lei Complementar 709/93: julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as **contas dos gestores e demais responsáveis** por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles **que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário**;

[65] Entrevista Diretor Financeiro, p. 96.

a esse relatório e pode se manifestar em até trinta dias ou solicitar prorrogação para defesa. Este relatório (e a possível defesa) são encaminhados à assessoria técnico-jurídica, que emitirá seu parecer sobre as informações recolhidas, bem como sobre eventual contestação da gestão. O processo, então, passa pelo Ministério Público de Contas, sobre o qual, emite também um parecer e vai, por fim, para o gabinete do Conselheiro competente para ser preparado o relatório-voto. Tudo isso ocorre de forma que as contas sejam julgadas por volta de dois anos depois daquele exercício.[66]

Como última etapa da apreciação das contas anuais, o Tribunal pode declará-las favoráveis, favoráveis com ressalvas, ou desfavoráveis. Dentre as causas ensejadores de um parecer desfavorável, é pacífico na jurisprudência do TCE-SP que a não utilização dos 25% de recursos provenientes de impostos e demais transferências (artigo 212, Constituição Federal) terá como consequência necessária a não aprovação das contas. A aplicação no ensino é, inclusive, prioridade na fiscalização das contas públicas por força do artigo 73 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Na entrevista, o Conselheiro Dimas Ramalho reforça essa noção[67]:

> "FUNDEB aplicou um pouquinho menos, a mais...mas nós somos muitos rígidos em relação a educação. **Índices constitucionais saúde e educação nós somos muito rígidos**. Para nós é um pecado mortal. Tem outros. Déficit é um negócio que você até discute, mas índice..." [68] (Grifo meu)

---

[66] Exemplo: exercício de 2017 será fiscalizado em 2018, e julgado a partir do 2º semestre de 2018 até 2019. A depender das contestações apresentadas pelo Município jurisdicionado, o processo pode levar ainda mais tempo.

[67] "O não atendimento aos mínimos da Educação tem sido o principal motivo para a negação da conta do Prefeito". TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Aplicação Básica no Ensino, 2012, p. 33.

[68] Entrevista Conselheiro TCE-SP, p. 136.

3.3. Análise material x formal: houve mudança jurisprudencial?

Quanto à destinação formal dos recursos, entendendo-a como o cálculo estritamente matemático feito sobre o montante recebido pelo Município, não há negociação: é um dos "pecados capitais" a serem cometidos pelo gestor na administração do dinheiro público e sua consequência necessária é a emissão do parecer desfavorável por parte da Corte de Contas.

Contudo, quando se trata da análise qualitativa (ou material) deste gasto – ou seja, do quanto essa despesa tem sido capaz de resguardar a qualidade da educação e promover um ensino satisfatório nos Municípios, a discussão é mais complexa. A constatação da má utilização do dinheiro gasto em educação ainda não é capaz, por si só, de ensejar um parecer desfavorável por parte do Tribunal paulista. O que ocorre geralmente, como no caso de Paulínia, é que fatores como baixo desempenho em índices educacionais e precariedade na estrutura das escolas, somam-se a demais problemas na gestão – como ocultação de despesas, desvio de função e etc., e esses sim são capazes de ensejar um parecer desfavorável.

Como podemos ver abaixo na fala do assessor, essa tendência de se atentar para além da destinação do percentual mínimo é cada vez mais evidente. O olhar para a qualidade da aplicação dos recursos do Ensino Básico trata-se de uma mudança na jurisprudência do Tribunal, como reflexo também de uma preocupação latente com a "eficiência" da utilização dos recursos públicos.

> "Então é o que eu disse, é muito difícil eu encontrar um caso que só por causa do IDEB as contas do prefeito sejam reprovadas (por enquanto). Mas assim, quando você soma todos os fatores, pesa. E é um sentido de jurisprudência claro, cada vez mais isso pesa." [69]

---

[69] Entrevista Assessor do Tribunal (TCE-SP), p. 124.

Há um movimento dos membros de órgãos fiscalizadores no sentido de olhar qualitativamente (ou "materialmente") para o gasto feito sob a determinação do artigo 212. Em um artigo disponibilizado no Conjur, Élida Graziane (MPC-SP) e Valdecir Pascoal (TCE-PE) são claros quanto à necessidade de que o gasto mínimo com educação não se resuma formalmente ao percentual de receitas.

> "Precisamos controlar preventiva e concomitantemente o modo como os gestores públicos internalizam e executam os ditames da Lei 13.005/2014 [Plano Nacional de Educação] em seus âmbitos locais, regionais e federal de atuação. Melhor forma não há do que passarmos a olhar com mais atenção sobre o **comportamento das despesas que avaliamos a título de gasto mínimo nesse setor**.(...) Para tanto, defendemos que o controle dos gastos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE – pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios precisa ser feito em consonância com o controle do **cumprimento substantivo** das obrigações constitucionais e legais referidas a tal política pública." [70] (Grifo meu)

É justamente daí que decorre a noção de gasto mínimo material, que visa a concretização e viabilização das metas, planos e diretrizes do Plano Nacional de Educação.

> "O art. 212 da CR/88 e o art. 60 do ADCT[71] não podem ser lidos isoladamente, como se o regime constitucional de financiamento mínimo da educação não tivesse conteúdo substantivo e finalidades a cumprir." [72]

E da mesma forma:

---

[70] PINTO, Élida; PASCOAL, Valdecir. Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE, *Consultor Jurídico*, 25 jun. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-jun-25/gasto-minimo-educacao-planejado-cumprido-luz-pne>. Acesso em: nov. 2017.

[71] Art. 60, caput, ADCT, Constituição Federal/1988: até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições.

[72] PINTO, Élida Graziane. Controle do cumprimento das metas do PNE no bojo do gasto mínimo em educação, *II encontro MPSP/MEC/UNDIME-SP*. Disponível em: http://bit.ly/2HGtduM. Acesso em: fev. 2018.

> "O **gasto mínimo não é só um percentual de receita, mas também um conjunto de obrigações legais de fazer** a serem contidas – material e substantivamente – no conjunto de ações normativamente irrefutáveis." [73] (Grifo meu)

Como notável mudança jurisprudencial da Corte é possível destacar dois Manuais feitos pelo TCE, com o intuito de orientar o jurisdicionado na adequada condução de suas contas. Ambos diferem num ponto importante. No Manual Básico de Aplicação de Recursos no Ensino de 2007 não há nenhuma orientação expressa no sentido de que o Tribunal estaria atento à aplicação eficiente dos recursos da educação, enquanto o Manual mais recente (2016) traz:

> "Além da verificação dos recursos que foram despendidos por força constitucional e legal, **o Tribunal de Contas, cada vez mais, está considerando nas suas análises, a aplicação eficiente dos recursos públicos; ou seja, a qualidade da rede gerenciada pelo ente estatal**, observando a evolução de indicadores consagrados como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice de Desenvolvimento Humano-Município (IDH-M). Também faz parte destas análises, a verificação da efetiva atuação dos Conselhos de controle social." [74] (Grifo meu)

Essa noção, segundo Gustavo Andrey Fernandes, um dos redatores do voto, foi pela primeira vez incluída pelo Tribunal em 2008 na apreciação das contas de Santa Adélia. No relatório-voto, é nítido o esforço argumentativo feito para demonstrar a importância de se atentar para além do cumprimento formal dos mínimos constitucionais. Trago parte do voto.

> "Ainda neste espírito, frise-se que o limite constitucional de 15% de gastos em saúde corresponde ao mínimo aceitável e, de modo algum, a meta a definir as ações da Gestão. Deve, antes, o Executivo Municipal **se orientar por indicadores**

---

[73] Idem.

[74] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Aplicação Básica no Ensino, 2016, p. 8.

> **que revelem o verdadeiro estado** da saúde pública no Município." [75] (Grifo meu)

Agora, acerca da rede municipal de ensino:

> "Sob esta mesma perspectiva, a análise de desempenho do sistema de ensino público de Santa Adélia mostra que, **apesar do cumprimento do limite mínimo de gastos na área, do ponto de vista qualitativo, a Administração Pública não atingiu a meta traçada para 2007**, tendo obtido desempenho inferior ao alcançado pelo sistema público estadual de ensino." [76] (Grifo meu)

O relator faz uso, sobretudo dos princípios constitucionais para embasar a necessidade de atenção ao "verdadeiro estado" dos serviços prestados.

> "Cabe, novamente, lembrar a Administração Pública para a **obrigação de uma maior eficácia de suas políticas**, redobrando os esforços no setor de educação e saúde, em plena **sintonia com os Princípios Constitucionais** da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência." [77] (Grifo meu)

O Tribunal tem buscado o resultado e a efetividade no momento da averiguação da aplicação dos recursos. E essa tendência, como visto, é reconhecível em uma série de momentos. Em 2016, a Corte de Contas paulista completou 90 anos e no seu vídeo institucional, o Conselheiro Coordenador do Comitê de Gestão Estratégica, Sidney Estanislau Beraldo (atual presidente da casa), proferiu o seguinte discurso:

> "[foi criado o Plano de Gestão Estratégica com o objetivo de] trabalhar de forma preventiva, simultânea, no sentido de cada vez mais nós possamos **fazer a transição entre o que fazemos hoje, a auditoria financeira e de conformidade, para a auditoria de efetividade.** O que nós desejamos é que cada vez mais o gasto público seja

---

[75] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Primeira Câmara. TC-002528/026/07, Rel. Eduardo Carvalho, j. 24/03/09, p. 6.

[76] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Primeira Câmara. TC-002528/026/07, Rel. Eduardo Carvalho, j. 24/03/09, pp. 6 e 7.

[77] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Primeira Câmara. TC-002528/026/07, Rel. Eduardo Carvalho, j. 24/03/09, p. 8.

> dirigido no sentido de transformar o serviço político em excelência e de boa qualidade." [78] (Grifo meu)

De fato, o discurso da efetividade tem sido muito levantado. Desde o primeiro voto a ter o IDEB, até na entrevista feita com o Conselheiro Dimas, efetividade é a palavra da vez. Cabe saber como orientar as gestões nesse sentido e como promover o gasto eficiente.

Como apontado na manifestação do gabinete do conselheiro Dimas Ramalho (acerca do roteiro de entrevista), há três novas ferramentas que o TCE-SP tem se utilizado para o controle do cumprimento qualitativo dos gastos: o IEGM (Índice de Efetividade da Gestão Municipal), as fiscalizações concomitantes e os alertas do sistema AUDESP (Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos). Passo a explicar cada uma delas.

As fiscalizações concomitantes consistem na ida dos fiscais aos Municípios sob a jurisdição do Tribunal durante todo o exercício em análise (e não somente ao fim dele). Assim, é possível detectar mais rapidamente as falhas e permitir que a Prefeitura as corrija prontamente. Da mesma forma, são gerados relatórios[79] através do sistema AUDESP que eventualmente informam aos jurisdicionados situações desfavoráveis e/ou irregulares relacionadas à gestão fiscal, instruções do Tribunal, índices de aplicações no ensino e na saúde. A título de exemplo, os gastos referentes ao ensino são analisados a cada trimestre e sujeitos a emissão de alertas caso se encontre alguma irregularidade. Tais ferramentas têm relação direta com a função preventiva e pedagógica proposta pelo TCE[80].

---

[78] Disponível em: <http://bit.ly/2sKXFR8>. Acesso em: nov. 2017.

[79] "Bem por isso, as Instruções Consolidadas desta Corte disciplinam o controle simultâneo e posterior sobre o financiamento da Educação, bem como a guarda local de documentos; isto, para municiar as inspeções que, todo ano, promove o TCESP nos municípios jurisdicionados." TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Aplicação Básica no Ensino, 2012, p. 41.

[80] "O que distingue os Tribunais de Contas do Poder Judiciário? Não é sua estrutura ou a forma de composição de seus membros [...], mas é a sua capacidade de atuação preventiva. E, em uma época em que falamos tanto de eficiência e eficácia, isso é tudo." TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Manual de Aplicação Básica no Ensino, 2016, p. 2.

O IEGM foi criado pelo TCE-SP, em 2015, como um mecanismo para avaliar a correspondência das ações dos governos às demandas das comunidades, e se ocupa de sete áreas de atuação das administrações públicas: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e governança da tecnologia da informação. A instituição desse índice como parâmetro para a averiguação das contas municipais visa ultrapassar a mera "aferição da conformidade com as normas de execução orçamentária e de regularidade das despesas". [81]

As avaliações promovidas pelo IEGM são baseadas nas respostas fornecidas pelos próprios Municípios por meio do sistema AUDESP, as quais, por amostragem, são validadas *in loco* pelas equipes de fiscalização.

Ainda nesse sentido de atuação "pedagógica" do Tribunal, a orientação dos jurisdicionados também ocorre através de cursos e palestras na Escola de Contas Públicas. O Conselheiro aponta como resultado desta característica de acompanhar mais proximamente o jurisdicionado o fato de que o número de contas municipais com parecer desfavorável devido ao não atendimento das aplicações mínimas na educação caiu[82] nos últimos anos.

Por fim, o Conselheiro também apontou a participação da sociedade no processo de controle dos governantes e ressaltou esforços do Tribunal no sentido de possibilitar essa aproximação dos munícipes com o órgão controlador. São exemplos deste esforço do TCE-SP (i) a criação de um aplicativo que permite o envio de fotos diretamente para o Tribunal, caso o munícipe constate alguma irregularidade[83] e (ii) o reforço na atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (responsáveis pela fiscalização da aplicação do dinheiro e compostos por membros da

---

[81] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, Anuário IEGM, p.3. Disponível em: http://bit.ly/2osuAEP. Acesso em: fev. 2018.

[82] O Suplemento do TCE (2014), emitido na forma do comunicado da Secretaria-Diretoria Geral de nº29, aponta que entre os anos de 2008 a 2010, houve uma diminuição de 28% no número de pareceres desfavoráveis por conta na aplicação abaixo do piso constitucional na rede de ensino.

[83] Entrevista Conselheiro (TCE-SP), p. 140.

Secretaria de Educação, professores, alunos e pais)[84], através da exigência das atas das reuniões.

3.4. Atuação em conjunto com o Ministério Público de Contas

Se por um lado a jurisprudência do Tribunal de Contas tem evoluído ao realizar um acompanhamento mais detido da gestão municipal, ultrapassando a mera conformidade formal aos requisitos legais, o Ministério Público de Contas (MPC-SP) tem caminhado no mesmo sentido e colaborado no debate dessas questões no âmbito da Corte de Contas. Na verdade, a análise dos últimos pareceres acerca de Paulínia poderia levar a conclusão de que este debate (conflito entre análise formal e material) ficou ressaltado e evidente sobretudo com o início dos trabalhos do MPC junto à Corte Paulista.

Desde a edição da Lei Orgânica do TCE-SP (Lei Complementar Estadual nº 709 de 1993) houve duas mudanças substanciais no seu funcionamento: a criação de cargos de auditoria e do Ministério Público de Contas, trazidas pela Lei Complementar Estadual nº 1.110/10. Suas atividades se iniciaram em março de 2012.

O Ministério Público de Contas (MPC), exercendo suporte técnico, contrabalanceia a atuação da Corte de Contas[85]. Tem como objetivo resguardar, naquele âmbito, o interesse público e a ordem jurídica em

---

[84] A atuação dos Conselhos é de extremo interesse social e compõe o controle social acerca das aplicações de recursos advindos do FUNDEB. Sua atuação está prevista na própria Lei do FUNDEB (nº 11.494/2007). Nesse sentido, ver art. 44 da referida lei.

[85] "Como os Tribunais de Contas podem realizar, por iniciativa própria, haja vista não serem limitados pelo princípio da inércia, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a atuação do Ministério Público de Contas como fiscal da ordem jurídica ganha proeminência, na medida em que exerce o contraponto técnico, dentro da ideia de freios e contrapesos.". COSTA, Rafael. O papel do Ministério Público de Contas, *Carta Forense*, 5 jan. 2016. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/o-papel-do-ministerio-publico-de-contas/16131>. Acesso em: nov. 2017.

matéria financeira e contábil[86]. Na condição de *custos legis*, ele emite seu parecer a respeito das contas anuais após analisar o quadro apontado pela fiscalização. Cabe a ele ter vista de todos os processos e sempre opinar[87] a respeito da matéria debatida, antes que os Conselheiros profiram a decisão final.

O MPC do Estado São Paulo tem defendido, desde a edição do Plano Nacional de Educação, que a utilização dos 25% da educação (e consequentemente, o cumprimento do art. 212 da Constituição) seja feita a luz das metas, diretrizes e estratégias do Plano.

> "Uma vez garantido que os gastos públicos estão sendo executados de acordo com as regras constitucionais, com todo o percentual constitucional atendido e com aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente, é **caso de direcionar o foco de atenção para a qualidade do serviço oferecido**, a qual pode ser fiscalizada pelo Ministério Público por meio do cumprimento das regras técnicas da área, dentre as quais se destaca a implementação dos planos municipais de educação em **cumprimento ao Plano Nacional de Educação**." [88] (Grifo meu)

Além do mais, neste mesmo artigo citado, a Procuradora de Contas (Élida Graziane) defende que o computo formal dos 25%, diante da regressividade imotivada de indicadores de resultados (quedas de notas sucessivas no IDEB, por exemplo) não será capaz de eximir o Município de sanções.

---

[86] Art. 69, inciso I, Regimento Interno do TCE-SP: [compete ao Ministério Público] promover, neste específico âmbito de jurisdição, a **defesa da ordem pública**, requerendo, perante o Tribunal, a **defesa da ordem jurídica**, objetivando assegurar a **concreta observância, pela Administração Pública**, dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

[87] Art. 69, inciso II, Regimento Interno: **ter vista de todos os processos** em que seja exercida jurisdição, antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, **e opinar a respeito da matéria**.

[88] ALVES, Aline; BRECHANI, Carlos Eduardo; BOTELO, Júlio César e PINTO, Élida. Ministério público e controle do gasto mínimo na educação pública de qualidade. *Portal MPC-SP*. Disponível em: http://bit.ly/2CDpASW. Acesso em: nov. 2017.

É possível notar que, a partir de 2012 (ano em que o Ministério Público de Contas passa a compor o Tribunal de Contas), seus pareceres são críticos quanto ao gasto mínimo da educação, e de forma geral, levam em consideração aspectos qualitativos acerca dos serviços prestados pelo Município. É como veremos no caso de Paulínia.

4. Caso Paulínia

4.1. Contexto

No Portal de Transparência do TCE-SP, foi possível averiguar que Paulínia se manteve entre as 5 maiores rendas *per capita*[89] do Estado de São Paulo, entre 2008 e 2017. Sendo que, entre 2009 a 2013, obteve a maior de todo Estado. Ou seja, em termos orçamentários, obteve a maior possibilidade de gastos dado o seu número de habitantes. A média de sua renda *per capita* foi de R$ 10.600,00 entre os anos 2008-2017, média que é quase quatro vezes maior que a paulista: R$ 2.800,00. O conselheiro Dimas Ramalho ressalta este aspecto no seu voto como relator do parecer de 2013:

> "Nesse contexto, embora o Município de Paulínia desfrute de um alto volume de receitas em relação à maioria dos Municípios brasileiros, apresentando até 2011 **o 5º maior PIB per capita do Estado de São Paulo**, sendo o 27º maior do Brasil, as condições constatadas no setor educacional não mostram uma realidade animadora." [90] (Grifo meu)

Da mesma forma, os gestores municipais reconhecem a situação excepcional que vive o Município em termos de arrecadação. O Diretor Financeiro na ocasião da entrevista, reforça:

> "Não necessariamente (é a minha opinião, né!) mais recursos denota melhor qualidade. Se você investir mal... nós temos um orçamento monstruoso, Paulínia tem, é um orçamento, mas ele precisa ser distribuído de forma que a cidade consiga em anos e anos ter qualidade de vida." [91]

O Secretário Adjunto relata a queda na arrecadação nos últimos anos e a dificuldade de se manter os altos investimentos num Município tão "paternalista".

---

[89] Arrecadação total dividida pelo número de habitantes.

[90] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. TC-2021/026/13, pág. 21

[91] Entrevista Diretor Financeiro, p. 101.

> "É, na verdade, nós tínhamos uma receita espetacular, dez, quinze anos atrás. Hoje a receita caiu muito. Só que o município não para de crescer. Hoje tem 100 mil habitantes e é um município bastante paternalista: Bolsa Educação, alimentação, família, PROEB. Todo mundo recebe muito benefício aqui." [92]

No entanto, em relatório acerca das contas de 2015, a fiscalização contrapõe esse argumento alegando alto custos com pessoal.

> "O baixo nível de investimentos no município não deve ser justificado apenas pela queda a arrecadação das receitas, mas, sim, pela **inversão de prioridade**, demonstrada pelo alto crescimento com gastos com pessoal." [93] (Grifo meu)

Durante os anos em análise, os gastos com educação se mantiveram altíssimos - por volta de 5%[94] acima do piso estabelecido pela Constituição. Os últimos pareceres (mais precisamente desde 2012) reiteram a preocupação acerca dos problemas enfrentados na educação em contraposição a alta arrecadação do município. [95]

Nos pareceres acerca das contas de Paulínia o que chama atenção é justamente a preocupação do Tribunal em apontar a discrepância entre o montante investido no sistema educacional e problemas como a infraestrutura das escolas e os resultados no IDEB. A escolha do caso se deu, sobretudo, para que fosse possível apontar as implicações da fiscalização da Corte sobre os valores investidos em educação. Paulínia possui um dos maiores orçamentos do Estado, chegando a quase 1 bilhão de reais – o que para um município de 100 mil habitantes, é muita coisa. Investe muito em educação, e investe insatisfatoriamente, como constatam os últimos pareceres. É um município que foge à regra em termos de

---

[92] Entrevista Secretário Adjunto, p. 109

[93] Relatório de fiscalização da Unidade Regional de Campinas (UR-3).

[94] Situação, no entanto, que não isentou o Município de sérias ressalvas quanto à educação, nem foi capaz cumprir com todas as expectativas da Secretaria de Educação: "Em 34%, que nós conseguimos consumir hoje, para que eu pudesse ter uma educação com qualidade (que hoje Paulínia é reconhecida por isso), eu precisaria de mais. Eu precisaria de mais, já que nós temos uma grande parte de folha de pagamento." Entrevista Secretário de Educação, p. 114.

[95] Portal de transparência e informações trazidas pela fiscalização nos últimos pareceres.

arrecadação, mas que padece de um problema comum a muitas gestões: a má administração dos recursos.

4.2. Pareceres ao longo das gestões

Parto, então, para análise da fiscalização empenhada pelo Tribunal de Contas, bem como da sua apreciação acerca das contas municipais, dos anos de 2005 a 2015, sobre o Município de Paulínia. Vale ressaltar que, como dito no item 3.2 (apreciação das contas municipais), os exercícios são sempre julgados cerca de 2 anos depois em que se passaram. Ou seja, a minha análise, que começa pelo parecer das contas de 2005, tem início, na verdade no ano de 2007, e assim por diante.

Em relação ao exercício de **2005**, foi disponibilizado pelo Tribunal apenas o parecer. Não há relatório-voto com maior detalhamento da realidade municipal. E quanto à rede de ensino, o parecer somente constata que 25,45% do orçamento foram redirecionados para a educação.

No ano de **2006**, o relatório-voto discute em grande parte o não atingimento do mínimo constitucional na área da saúde. E o parecer, da mesma forma que em 2005, apenas averigua o cumprimento do gasto com educação (28,28%).

Em **2007**, o relatório-voto já é bem mais detalhado. Aponta falhas na rede de ensino, como ausência de plano de carreira e remuneração do magistério; descumprimento parcial de requisições da Auditoria e de recomendações expedidas em 2004 e 2005; e irregularidades na concessão de bolsa de estudos. A Municipalidade respondeu[96] estar adotando as devidas providências para regularização dos planos de carreira e que não houve tempo de atender a todas recomendações.

---

[96] Da mesma forma que os dados do relatório, fica a critério do Conselheiro o modo como ele trará a defesa do Município. Alguns relatórios-voto trazem apenas um resumo da defesa, enquanto outros (como o de 2006) trazem as impugnações específicas a cada ressalva apontada pelo Tribunal.

Na prestação de contas de **2008**, o relatório-voto (de apenas duas páginas) ressalta o cumprimento dos mínimos constitucionais para as áreas de saúde e educação e emite parecer favorável.

Diferentemente, em **2009**, e pela primeira vez no material em análise, o voto apresenta uma preocupação com o desempenho do alunado nas avaliações educacionais e uma tabela com as notas obtidas pelo Município no IDEB é anexada. Ressalto ainda o fato de que o assessor Gustavo Andrey Fernandes[97] era do respectivo gabinete à época e também assina o voto.

> "Do ponto de vista operacional, de acordo com a métrica de avaliação do Ministério da Educação, **verificou-se uma melhoria generalizada no desempenho** no biênio 2007-2009, reduzindo, inclusive, substantivamente a diferença com a nota média, obtida pela rede particular de ensino no Estado de São Paulo." [98] (Grifo meu)

Em **2010**, mais uma vez, apenas constata-se o cumprimento do mínimo constitucional. Já em **2011**, a discussão quanto à aplicação no ensino gira em torno do que é permitido pela LDB (como visto no item 2.3) e sobre o adequado procedimento de viagens efetuadas pela frota escolar.

No relatório-voto das contas de **2012**, destaco o parecer emitido pelo Ministério Público de Contas (é o ano em que este órgão começa a atuar conjuntamente com o TCE). Na ocasião, o substituto de Conselheiro, Alexandre Sarquis, traz a observação do MPC no sentido de que, apesar do Município ter se desincumbido satisfatoriamente da destinação dos recursos vinculados, há algumas condutas que ensejam a emissão de parecer desfavorável, na opinião do referido órgão:

> "Observou [o MPC] que, no primeiro trimestre de 2012, haviam sido consumidos mais de sete milhões de reais com eventos natalinos (2011) e carnavalescos. Contudo, registrou

---

[97] Gustavo afirma ter sido o primeiro a propor a utilização do IDEB na apreciação das contas municipais dentro do Tribunal de Contas.

[98] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Primeira Câmara. TC-000494/026/09, Rel. Eduardo Carvalho, j. 23/11/2010, p. 15.

> situações em que **crianças do município precisavam recorrer ao Poder Judiciário para obtenção de vagas em creches** e escolas infantis, além da queda na avaliação da qualidade do ensino, **apesar da elevada receita do município, apresentando desempenho inferior ao de outros Municípios com menor receita e maior população**. Assim, considerou que o dinheiro público não poderia ser consumido em festas, enquanto as necessidades da Educação não estivessem atendidas." [99] (Grifo meu)

Ponto de extrema relevância é que o relator do processo, Alexandre Sarquis, não acata ao referido parecer, pois defende que a apreciação das contas deve ser feita "sob o prisma de sua legalidade formal", e cabe aos munícipes (e eleitores) a avaliação quanto às escolhas feitas pela Administração municipal. Ele vota, portanto, em sentido contrário e com o seguinte argumento:

> "Quanto ao **possível equívoco de opções da Administração**, verificado pelo D. MPC, entre festividades e investimentos em creches, escolas especiais e melhorias na educação, é matéria que **não conduz à rejeição das contas**. As decisões dessa natureza são e serão avaliadas sob o prisma de sua **legalidade formal**, de sua submissão às regras de contratação e não quanto a seu conteúdo. Este será avaliado pela sociedade local, por seus representantes e, em última análise, pelo eleitor do município de Paulínia. Todavia, cabe alerta ao atual Prefeito para que, **na medida da discricionariedade**, busque equilíbrio entre as despesas diversas de modo a bem atender o inegável interesse público em dotar o Município de creches, atendimento a alunos com necessidades especiais e ensino de qualidade." [100] (Grifo meu)

Vê-se na apreciação das contas de 2012, uma postura mais contida do Tribunal, entendendo não ser papel da Corte de Contas interferir na tomada de decisões no âmbito da discricionariedade da Administração. É interessante a reflexão proposta pelo embate entre as posições divergentes: o Tribunal de Contas teria legitimidade para controlar políticas públicas? Ele

---

[99] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Primeira Câmara. TC-001953/026/12, Rel. Alexandre Sarquis, j. 14/10/2014, p. 9.

[100] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Primeira Câmara. TC-001953/026/12, Rel. Alexandre Sarquis, j. 14/10/2014, p. 18.

extrapolaria sua função caso adotasse uma posição mais ostensiva? Caso adotasse, o controle da Administração ainda seria exercido pelo Poder Legislativo (pela Câmara dos Vereadores de Paulínia), que acataria ou não o parecer desfavorável do TCE. Aproveito também para trazer ponto de vista que destoa da posição do Tribunal no caso, entendendo, que no caso do gasto mínimo, não há pretexto de discricionariedade administrativa:

> "Diferentemente do usualmente alegado pelos gestores públicos – a pretexto de reserva do possível ou discricionariedade administrativa – as prescrições legais de obrigações de fazer em saúde e educação são muitas**, criam vinculações substantivas inafastáveis para o conteúdo do gasto mínimo** e reclamam eficácia imediata, nos moldes do art. 5º, §1º da CR/1988." [101] (Grifo meu)

Já na análise acerca das contas de **2013**, o Conselheiro Dimas Ramalho adotou um posicionamento diferente de seu colega em 2012. Levando em consideração o montante arrecadado pelo Município, não julgou adequada a precariedade no planejamento orçamentário e na execução de políticas públicas. A questão teve pedido de reexame por parte do Município, que usou o próprio argumento do cumprimento formal do artigo 212 para se eximir de qualquer obrigação quanto a precária estrutura das escolas. Em linhas gerais, alegou ter cumprido a totalidade dos "aspectos cruciais considerados por esta Corte".[102]

> "Avaliou [o Prefeito] que da amostra sobre 08 unidades escolares **detectou-se uma série de precariedades,** não só na infraestrutura, mas também de pessoal; e, que a falta de cuidado com os próprios escolares pode ser verificada nos registros fotográficos. (...) **Mas relembrou que foram aplicados 29,22% dos impostos no ensino** e, ainda, 96,91% do FUNDEB no período, desse modo cumprindo as metas constitucionais." [103] (Grifo meu)

---

[101] PINTO, Élida Graziane. Controle do cumprimento das metas do PNE no bojo do gasto mínimo em educação, *II encontro MPSP/MEC/UNDIME-SP*. Disponível em: http://bit.ly/2HGtduM. Acesso em: fev. 2018.

[102] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal Pleno. Pedido de reexame TC-002021/026/13, Rel. Cristiana Moraes, j. 30/11/2016, p. 4.

[103] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Tribunal Pleno. Pedido de reexame TC-002021/026/13, Rel. Cristiana Moraes, j. 30/11/2016, p. 5.

Na sessão ordinária do dia 8 de dezembro de 2015, data do julgamento acerca das contas de 2013, o Conselheiro termina seu relatório-voto dizendo:

> "Considerando o enorme orçamento que a Prefeitura de Paulínia possui, principalmente quando comparado ao número de habitantes que ela possui. **Peço vênia a vossa excelência para propor, nesse caso, parecer desfavorável também em razão das falhas nos serviços de saúde e educação, mesmo tendo o Município aplicado o mínimo constitucional exigido.** Acredito que a auditoria operacional concomitante permite que possamos fazer uma análise acerca da eficiência e eficácia da política pública de educação bem como do uso do recurso público. É como voto." [104] (Grifo meu)

Dimas Ramalho, em seu voto publicado, também o fundamenta alegando não somente a ineficiência do serviço prestado, como também a violação de princípios do ensino público: igualdade, gratuidade, qualidade, valorização dos professores e oferecimento em estabelecimentos oficiais (e não particulares)[105].

Em **2014**, o relatório também traz mais detalhes acerca da real condição das escolas. A fiscalização aponta subutilização do FUNDEB, baixo desempenho dos alunos das escolas municipais em avaliações do SARESP (Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo)[106] e no IDEB.

Ao proferir seu voto, o substituto de Conselheiro, Samy Wurman, acata a opinião da fiscalização e reforça a necessidade de aprimorar a gestão e "priorizar o ensino", apesar do cumprimento dos percentuais mínimos.

---

[104] Disponível em:<http://bit.ly/2osVvQR>, aos 56:30 de vídeo. Acesso em: nov. 2017.

[105] Naquele exercício foram apontados a matrícula de 1.493 alunos em escolas e creches particulares, com mensalidades custeadas com recursos públicos por falta de vagas na rede municipal de ensino.

[106] O SARESP é aplicado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo e visa diagnosticar a situação da escolaridade básica paulista, a fim de orientar os gestores de educação no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade deste setor. O resultado no SARESP também é utilizado para o cálculo do IDESP (Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo).

> "Entretanto, **apesar do cumprimento formal desses índices constitucionais**, a gestão do Ensino deixa muito a desejar, se analisados os resultados efetivos. A minuciosa análise da fiscalização alertou que Paulínia apresenta resultados medianos em termos de escolaridade, **situando-se na 309ª posição no ranking IPRS dentre todos os Municípios paulistas, apesar da 2ª posição em termos de riqueza**. Ademais, alguns indicadores específicos da área educacional demonstram que a gestão pública do Município não vem priorizando a educação básica, seja pelos resultados apresentados em avaliações estaduais e federais, seja pela precária infraestrutura apresentada nas escolas visitadas pela fiscalização. Diante desse quadro, advirto à Origem para a necessidade de aprimorar as políticas públicas e os dispêndios relacionados à Educação, **melhorando a eficiência da gestão**." [107] (Grifo meu)

O parecer do MPC quanto às contas de 2014 se pautou sobretudo na não utilização de todos os recursos provenientes do FUNDEB e não traz apontamentos específicos quando a rede de ensino.

As contas de **2015**, não foram julgadas até a data de coleta do material para análise, no entanto, obtive o relatório da fiscalização diretamente com a Procuradora de Contas, Élida Graziane. A situação não é muito animadora. A insuficiência[108] de vagas nas creches permanece e o Município atingiu parcialmente as notas do último IDEB disponível.

O déficit de vagas só não foi maior porque o Município tem se utilizado de programas como o PROEB (Programa Pró-Educação Básica) e custeou a mensalidade de 2.029[109] crianças em creches particulares. Na entrevista com o Diretor do Departamento de Finanças, questionei acerca da notícia[110] publicada, ao final de 2016, no site da Prefeitura, informando que não havia mais filas para vaga nas creches.

---

[107] TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Segunda Câmara. TC-000494/026/14, Rel. Robson Marinho, j. 27/09/2016, pp. 10 e 11.

[108] O déficit apontado foi de 280 vagas, o que corresponde a mais de 10% das vagas disponíveis na rede municipal.

[109] Há 2.474 crianças matriculadas nas creches municipais.

[110] Prefeitura de Paulínia zera fila por vaga em creche. *Portal Prefeitura de Paulínia*, 20 dez. 2016. Disponível em: http://www.paulinia.sp.gov.br/noticias?id=2905. Acesso em: out. 2017.

> "Na verdade, não zerou. Porque é assim, o que acontece, é dever nosso cumprir (como eu falei para você) a Educação Básica. Educação Básica é creche e EMEI. É direito pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Constituição até. Todos têm direito ao ensino da Educação Básica. Há uns 5, 6 anos atrás a demanda (2011, acho), a demanda era muito grande, muito grande de creche e EMEI e não foi construído nada na cidade naquela oportunidade. Então **foi feito e você tem aí anotação, um programa juntamente com o Ministério Público, que chama PROEB** (Programa Pró-Educação Básica) porque nossa demanda batia (não sei informar o número), mas acho que é mais ou menos isso... 1000 alunos, crianças em lista de espera na cidade inteira." [111] (Grifo meu)

Os agentes de fiscalização ainda apontam que a Prefeitura desatendeu a seis recomendações do Tribunal no respectivo exercício.

> "Assim, é inadmissível que um município do porte de Paulínia, que possuía em 2015, a 16ª maior Receita Corrente Líquida do Estado, possuir um déficit de 2.029 vagas em creches públicas. Veja-se ainda que, ao final de 2015, de acordo com o Cadastro Eletrônico de Obras de Execução, não havia um único estabelecimento de ensino em construção." [112]

Destaco, entretanto, alguns aspetos positivos trazidos pelo relatório de 2015[113]: o Município elaborou seu Plano Municipal de Educação; o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, tem cumprido com as suas atribuições, diferentemente de 2013 (quando foram apontados obstáculos ao seu devido funcionamento); e que há atendimento educacional especializado para portadores de necessidades especiais.

Os atores fiscalizadores apresentam uma opinião tanto quanto diferente acerca dos dirigentes municipais. Enquanto a Procuradora de Contas não enxerga a Municipalidade interessada em "cooperar" com o Tribunal na promoção de um ensino de qualidade, o Conselheiro Dimas Ramalho, diz ser interesse das gestões prestar uma educação de qualidade.

---

[111] Entrevista Diretor Financeiro, p. 98.

[112] Relatório de fiscalização da Unidade Regional de Campinas (UR-03).

[113] Esses dados foram informados pelo próprio Município através do sistema AUDESP.

No entanto, aponta no sentido de que mesmo que queiram, nem sempre são capazes de direcionar seus recursos para isso.

Sobre os investimentos feitos pelo Município em sua rede de ensino, Élida faz um apontamento muito relevante, que encontra respaldo no caso de Paulínia: o gasto com ensino superior para além dos 25%.

> "É parar de gastar tanto dinheiro com FIES, tanto dinheiro com ensino superior. Não estou dizendo que ensino superior não é importante, mas já que a gente tem a educação básica obrigatória de 4 até 17 anos, mas antes dela também as creches, **a canalização do dinheiro no ensino infantil é urgente...urgentíssima**. Primeiro dado. (...) Todo prefeito tem mania inclusive, viu Rebeca, de botar dinheiro para pagar transporte de estudante universitário. Sabe porquê? Estudante universitário vota. Agora pergunta se tem creche? Pergunta se os professores do ensino fundamental são bem remunerados? **Eles pagam transporte universitário, eles pagam bolsa para menino de ensino superior**. E não é atribuição do município manter ensino superior. Essa é uma sub função orçamentária que não é atribuição do município. E não é que gasta os 25%, gasta acima dos 25%. **Então eles não estão burlando o piso da educação, eles estão gastando acima, minha pergunta é: poderia gastar lá?** Não." [114] (Grifo meu)

Mesmo com a 4ª maior renda *per capita* do Estado, com um orçamento previsto de 370 milhões[115] para as despesas com educação, o Secretário de Educação sinalizou a necessidade de ainda mais investimento, apontando justamente o comprometimento orçamentário causado pela concessão de bolsas a alunos universitários, transporte escolar e folha de pagamento (questão também apontada pela Procuradora como um dos maiores drenos do dinheiro da educação pública brasileira).

> "Nós temos uma situação de bolsa de estudo aqui que a gente faz e nós estamos mexendo para que exista uma contrapartida disso, isso onera muito. Uma outra situação que onera demais é a folha de pagamento do funcionário. Onera muito o nosso orçamento, mas assim, se eu falar para você "os 25% cabíveis dentro do orçamento para a educação nos ajuda"? Demais! (...). Uma outra situação (eles devem

---

[114] Entrevista Procuradora de Contas (MPC-SP), p. 78.

[115] Entrevista Diretor Financeiro, p. 92.

> ter comentado contigo), em relação ao transporte...hoje se gasta muito com transporte escolar." [116]

4.3. Visão dos gestores

Eles chegam a reconhecer que não houve aplicação satisfatória dos recursos na rede de ensino.

> "Então, por isso que falo, nem sempre um grande investimento significa... **tanto é verdade que nosso município não teve uma boa aplicação e estamos colhendo fruto agora**. Era para gente estar com todos esses problemas muito mais minimizados se tivesse tido um investimento tranquilo, tivessem feito investimento que era preciso." [117] (Grifo meu)

As constantes ressalvas emitidas nos pareceres e os reincidentes desatendimentos a elas, parecem indicar a tendência de má aplicação dos recursos. Por outro lado, quando questionados acerca da relevância da opinião do Tribunal no contexto municipal, os membros da Prefeitura foram bem claros quanto ao papel primordial exercido por este órgão fiscalizador.[118]

> "Eu gostaria que tivesse mais ainda [controle]. Porque um **pouco do que nós estamos sofrendo hoje é porque antigamente o pessoal não se preocupava muito com isso**. Toda decisão tomada a partir do dia primeiro de janeiro de 2017 (e vai ser assim nos próximos anos). O Tribunal de Contas, **o parecer dele para nós é fundamental**, nós buscamos isso porque nós não queremos ter nenhum tipo de problema com a legalidade. Se existe o Tribunal de Contas, existe para ser respeitado. Não é à toa que o Tribunal de Contas está lá." [119] (Grifo meu)

---

[116] Entrevista Secretário de Educação, p. 114.

[117] Entrevista Diretor Financeiro, p. 103.

[118] É relevante também que, como apontado no item 1.4, esta atual gestão não compunha os exercícios anteriores.

[119] Entrevista Secretário de Educação, p. 117.

5. Conclusão

A leitura dos relatórios-voto e pareceres sobre as contas de Paulínia; Manuais Básicos e revistas publicados pelo Tribunal de Contas paulista, bem como a conversa com os atores do processo de fiscalização (Procuradora de Contas, Secretário de Educação, Conselheiro e Assessor) me permitiram concluir que, sim, há uma crescente mudança na jurisprudência e o Tribunal tem se atentado para "qualidade" do gasto.

Na tarefa de analisar o cumprimento do artigo 212 podemos notar duas posturas: uma mais **formal** e **quantitativa**, atenta a destinação dos 25% de impostos para gastos previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e outra que eu defino como **material** ou **qualitativa**, preocupando-se sobretudo com a eficiência daquela despesa, ou seja, até que ponto aquele investimento promoveu a qualidade no ensino – sendo esta qualidade medida muitas vezes por índices como o IDEB, o IDESP, entre outros.

A apreciação das contas depende muito de cada Conselheiro e da sua concepção do que deva ser interferir na gestão, ou mesmo do que seja cumprir com o artigo 212 da Constituição Federal. Muitas vezes, o Tribunal, quando da emissão de seus pareceres, exerce verdadeiro controle de políticas públicas sobre as decisões do administrador municipal, definindo que tipo de gasto mais se adequa à Constituição Federal e aos moldes educacionais propostos pelo constituinte.

Cabe indagar, nesse ponto, a legitimidade dos Tribunais de Contas em filtrar as escolhas do gestor municipal, e qual o limite de sua atuação sob a perspectiva da discricionariedade do administrador público. Esse debate é visível no voto sobre as contas de 2012, no qual, o relator defende que a apreciação das contas deva ser feita "sob o prisma de sua legalidade formal", cabendo aos munícipes, através da Câmara de Vereadores, a avaliação quanto às escolhas feitas pela Administração municipal. Naquela ocasião, o TCE não aderiu ao apontamento trazido pelo MPC acerca da

incompatibilidade dos gastos realizados naquele exercício e a qualidade da educação em Paulínia.[120]

Nos demais anos analisados, a postura do Tribunal foi diferente. A apreciação estritamente formal, e os breves votos, deram lugar a extensos relatórios sobre a situação das escolas no Município e consecutivas ressalvas quanto à adequada utilização dos recursos. Pareceu-me interessante a possibilidade de que um órgão técnico e especializado orientasse a gestão municipal, indicando investimentos que trariam resultados mais satisfatórios. Em sentido parecido, é o que propõe o Conselho Nacional de Educação na implementação do CAQi (custo aluno-qualidade inicial), de maneira a informar os órgãos de controle e dirigentes municipais mais objetivamente sobre os insumos tendentes a promover o direito à educação.

A importância da promoção de um ensino público de qualidade e a necessidade de se fazer valer o Plano Nacional de Educação tornam primordial uma postura mais ostensiva dos órgãos de controle quanto ao dinheiro aplicado no ensino. No mais, o parecer desfavorável, ou com ressalvas, tem como condão auxiliar o Poder Legislativo no controle do Poder Executivo. Acatar ou não a opinião da Corte de Contas ainda será decisão feita pela Câmara de Vereadores, e por último, pelos munícipes que elegeram os membros do Poder Legislativo, sem prejuízo quanto a autonomia da gestão municipal.

O Tribunal de Contas (bem como o Ministério Público de Contas) órgãos de controle externos e extremamente especializados quanto à fiscalização contábil e financeira dos Municípios, apresentam-se como capazes, mais uma vez, de resguardar o escopo do artigo 212, e por fim, o direito à educação no Estado brasileiro, através de um acompanhamento mais detido acerca da realidade dos gastos dos seus jurisdicionados.

A instituição de um gasto mínimo obrigatório no setor educacional tem como uma de suas finalidades não permitir que o direito à educação

[120] Houve um grande montante investido em festas e comemorações enquanto as creches continuavam incapazes de suprir a demanda dos munícipes.

fique à mercê da agenda política e da conveniência dos dirigentes municipais. Uma fiscalização que se proponha apenas a averiguar o aspecto formal desta determinação é vazia de sentido. Como visto no caso de Paulínia, a abordagem material e qualitativa acerca do cumprimento do artigo 212 e dos gastos com educação (de maneira geral), foi imprescindível para que se identificasse falhas muitos sérias na rede de ensino. Falhas como terceirização do ensino infantil, precariedade das estruturas escolares e baixas notas em índices educacionais, de forma alguma compatíveis com o orçamento daquele Município (um dos maiores do estado).

Passamos a pensar então, como o Tribunal pode exercer esse controle qualitativo sobre os recursos direcionados a educação. O assessor do TCE-SP, professor, e pesquisador, Gustavo Andrey Fernandes, propõe uma mudança na legislação para a vinculação de resultados, ou seja, o gestor pode gastar como ele quiser (e não mais preso aos artigos 70 e 71 da LDB), desde que ao final, sua gestão mostre resultado – como atingimento da nota do IDEB. Já, a Procuradora de Contas, Élida Graziane Pinto, também pesquisadora do assunto, disse que a margem (dentro dos gastos autorizados pela LDB) ainda é muito grande e que institutos como o CAQi (custo-aluno qualidade) viriam a tornar mais concreta a definição de insumos necessários para o aprimoramento do ensino.

Através da análise do caso, enxerguei que a fiscalização *in loco* (a ida dos agentes de fiscalização aos Municípios) e concomitante (durante todo o exercício em questão), ainda é a melhor forma do Tribunal averiguar a aplicação dos recursos voltados para o ensino. A consideração de dados qualitativos é desejável, mas apontou-se neste trabalho, que ela somente não é suficiente. Por mais interessantes os dados sejam, sempre se limitarão a alguns fatores - indicarão e apontarão num sentido que só será confirmado numa análise mais detida e global do Município.

Destaco, por exemplo, a importância das fotos das escolas trazidas pelo Conselheiro, no parecer das contas de 2013. As fotos mostram que a estrutura de determinadas escolas se mantinha, no decorrer dos anos e

apesar das recomendações do Tribunal, em péssimas condições, ao passo que as metas nos índices do IDEB foram atingidas naquele exercício, mesmo que parcialmente. Como bem aponta o Conselheiro Dimas Ramalho, "por vezes, os índices estão todos atendidos, mas a falta de eficiência no gasto faz com que a cidade não tenha um serviço de qualidade".[121]

E mesmo que a lei que vinculasse resultado e, portanto, determinasse que os Tribunais de Contas olhassem necessariamente para o aspecto qualitativo da educação, defendo a tese que a própria Constituição, ao determinar nos demais parágrafos do artigo 212 a "qualidade" no fornecimento do ensino, já é capaz de cobrar este tipo de análise dos órgãos controladores.[122] Além do mais, a máxima da "eficiência" da Administração Pública (lida como parâmetro de controle para aferição permanente dos objetivos demandados pela sociedade)[123], e a necessidade emergencial de se dar concretude às metas e diretrizes estabelecidas no PNE, também permitiriam as Cortes de Contas do país uma postura mais ostensiva em tal averiguação das contas municipais.

Esta averiguação não se dará sempre nos mesmos moldes, apoiando-se nos mesmos dados qualitativos, por exemplo. Como apontado na própria Introdução deste trabalho, os municípios brasileiros, comportam realidades completamente destoantes (mesmo dentro de um mesmo Estado). Exigir que em todas as apreciações de contas, os dados do IDEB sejam levados em consideração nem sempre trará resultado satisfatório (entendendo-o como uma fiscalização capaz de extrair as reais condições do seu jurisdicionado e eventualmente aplicar a sanção adequada). Em Paulínia, no ano de 2013, as fotos das escolas foram mais representativas dos problemas enfrentados naquele Município. A ausência de uniformidade dos pareceres aponta para isso. Cada jurisdicionado possui realidades,

---

[121] Manifestação do Gabinete do Conselheiro Dimas Ramalho acerca do roteiro de entrevista.
[122] Art. 212, § 3º: A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização**, garantia de padrão de qualidade** e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Grifo meu)
[123] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Os grandes desafios do controle da Administração Pública*. In: MODESTO, Paulo (Coord.). Nova organização administrativa brasileira. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

demandas, e recursos distintos. É compreensível a utilização de indicadores diferentes, ou a não utilização deles em alguns casos.

A vinculação de resultado (como proposto pelo Professor Gustavo Andrey), por um lado, daria mais liberdade ao gestor, sem que ele deixe de prestar contas sobre o seu investimento. Parece-me interessante, mas uma atuação de órgãos como o Tribunal de Contas, que possua essa abordagem finalística e global do gasto (analisando o jurisdicionado em todo seu contexto) é mais imprescindível ainda.

Fato é que a injeção de mais recursos na educação, sob um controle meramente formal (regra matemática, a contabilização dos 25%), e não material/qualitativo e atento aos resultados do investimento, não se prestará a resguardar a qualidade da educação. Não só deixará de resguardar tal direito, como esvaziará o mandado constitucional contido no artigo 212 de significado - o de tornar a educação prioridade de investimento em cada instância federada.

No mais, a averiguação apontada neste trabalho - de que dispor de recursos financeiros não indica necessariamente boa qualidade do ensino - não pretendeu defender a tese que a educação tem recursos de sobra e que basta uma otimização da gestão.[124] A qualidade da educação depende da conjugação de diversos fatores. O Parecer nº 8 do Conselho Nacional de Educação indica os três principais: (i) a valorização de professores; (ii) a ampliação do financiamento da educação; e (iii) uma melhor organização da gestão.[125] E, como visto, a garantia da destinação de verbas para educação é um destes fatores.

---

[124] O sucesso no fornecimento da educação depende da conjugação de diversos fatores, e os recursos financeiros são essenciais para a consecução deste fim: "Os resultados em educação dependem também de uma boa gestão, professores valorizados, currículos atraentes e boa infraestrutura de trabalho. **Mas sem recursos adequados, é difícil pensar e alcançar uma educação de qualidade para todos**." (Grifo meu). CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p.15.

[125] CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010, p. 1

Mas reforço, é essencial que os órgãos de controle se atentem à concretização das metas projetadas no Plano Nacional de Educação no momento da apreciação das contas de seus jurisdicionados. O incremento de mais recursos no setor educacional (como previsto na meta 20[126] do Plano – 10% do PIB até 2020) não surtirá o devido efeito (promover educação) se desacompanhada de determinações mais diretas quanto a utilização desse montante (proposta pelo CAQi, por exemplo) e de uma fiscalização apropriada, quem sabe, dos Tribunais de Contas espalhados pela Federação.

[126] Meta 20, PNE: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

6. Referências Bibliográficas

ALVES, Aline; BRECHANI, Carlos Eduardo; BOTELO, Júlio César e PINTO, Élida. Ministério público e controle do gasto mínimo na educação pública de qualidade, *Portal MPC-SP*.

CARVALHO, André Castro. Ilusões das vinculações de receitas e das despesas mínimas obrigatórias na efetivação dos direitos fundamentais, *Revista Tributária das Américas*, v. 4, p. 211, jul. 2011.

CARVALHO, André Castro. *Vinculação De Receitas Pública.* São Paulo: Quartier Latin, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº: 8, 05/05/2010.

DAIN, Sulamis. O financiamento público na perspectiva da política social, *Economia e Sociedade*, p. 113-140, dez. 2001.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. O problema da vinculação de recursos orçamentários, *Revista do TCU*, n. 111, p. 63-72, jan./ abr. 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. In: MODESTO, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. P. 195-226.

MENEZES, Janaina. Vinculação Constitucional De Recursos Para A Educação: Os (des)caminhos do Ordenamento Constitucional, *Revista HISTEDBR On-line*, n. 30, p. 149 –163, jun. 2008.

OLIVEIRA, Romualdo Portela De, Da Universalização do Ensino Fundamental ao Desafio da Qualidade: uma análise histórica. *Educ. Soc.*, vol. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007.

PINTO, Élida. PASCOAL, Valdecir. Gasto mínimo em educação deve ser planejado e cumprido à luz do PNE, *Consultor Jurídico*, 25 jun. 2015.

PINTO, Élida Graziane. Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica obrigatória, *Consultor Jurídico*, 1 jul. 2016.

ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União*. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOUZA, Rodrigo Pagani de. Em busca de uma administração pública de resultados. In: PEREZ, Marcos; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil, Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 14, n.2, p. 2 04-22, jan./jun. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo TCESP. São Paulo, n. 137, nov. 2015/jun. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo TCESP. São Paulo, edição nº 139, 1º sem 2017.

7. Anexos

7.1. Entrevista[127] Procuradora de Contas

Entrevista realizada no dia 4 de agosto de 2017 com a Dra. Élida Graziane Pinto, Procuradora de Contas, membro do Ministério Público de Contas de São Paulo desde 2012 (ingressa do primeiro concurso para o MPC). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e Pós-Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas – EBAPE/FGV.[128] Possui diversos artigos sobre financiamento da educação e participa de diversas palestras e seminários sobre o tema.

7.1.1. Roteiro

a) Qual o papel do TCE na efetivação da Constituição?

b) Como você enxerga a atuação do Tribunal no cumprimento do art. 212 na esfera municipal?

c) Os pareceres do TCE são suficientes para detectar o descumprimento do gasto mínimo?

d) O esforço para cumprir com o art. 212 seria capaz de eximir o município da "punição"?

e) O TCE em seus pareceres tem analisado os gastos em educação com base nas metas do PNE? E se atentado para um gasto "eficiente" dos recursos?

f) O Tribunal se atenta para outras demandas nos municípios quando se trata do cumprimento do art. 212? Se um município tem problemas com saneamento básico, por exemplo.

---

[127] Na transcrição de todas entrevistas procurei ser fiel às falas, pausas e marcações. Evitei algumas repetições que julguei desnecessárias, a fim de facilitar a leitura sem perder a essência do texto e o ritmo do diálogo. Transcrevi as conversas do início ao fim da gravação, sem nenhum corte. Elas foram dispostas em ordem cronológica de acontecimento.

[128] Disponível em: <http://www.mpc.sp.gov.br/composicao/procuradora-elida-graziane-pinto/>. Acesso em: nov. 2017

g) Você acredita que a maior parte dos administradores municipais estão interessados no gasto adequado e eficiente dos recursos públicos, e nesse sentido, trabalham em conjunto com o TCE? Qual o Papel da UNDIME?

h) Uma das metas do PNE é que até 2024 sejam gastos 10% do PIB com educação. A injeção de mais recursos nesse setor garante a melhoria na educação?

i) Por fim, a determinação do art. 212 (investir no mínimo 25% com educação) é importante para a manutenção do direito à educação no estado brasileiro? Quais os benefícios e malefícios que você enxerga?

7.1.2. Contextualização

Conversamos inicialmente sobre a proposta da pesquisa, momento em que eu expliquei minha pretensão em investigar os 5 melhores e 5 piores municípios paulistas no IDEB, e ver como cada um cumpria (ou não) com o artigo 212 da Constituição. Foi quando pedi permissão para gravar e começamos o diálogo abaixo.

A entrevista foi de extrema importância na delimitação do tema e escolha do objeto, pois a Dra. Élida pesquisa o assunto a muitos anos e soube me orientar quanto ao que era viável e cabível. Por esse motivo, em vários momentos falamos de sobre possíveis recortes de pesquisa e metodologia.

7.1.3. Transcrição

Élida. É o que a gente chama de custo-aluno qualidade inicial (CAQi), que está lá no PNE [Plano Nacional de Educação], na meta 20.

Rebeca. A 20 eu acho que é do PIB, né?

Élida. A do financiamento. Não é só do PIB não, ela também delimita essa questão de como a gente poderia ter uma referência nacional mais

equitativa e não é só um valor. A ideia de custo, quanto custa uma vaga de qualidade. De novo, referência de um número máximo de aluno por turma, de insumos essenciais a um processo pedagógico de qualidade: biblioteca, quadra poliesportiva, laboratórios. Então, assim, é inconcebível hoje você ter escola que se quer tenham refeitório, porque criança com fome não aprende e infelizmente...é inconcebível que você (isso estou falando de nível nacional) não especificamente de São Paulo, porque São Paulo é uma realidade um pouco mais benéfica.

Rebeca. É um dos melhores Estados em educação.

Élida. Mas, mesmo assim, a maior parte das escolas ainda não tem biblioteca. É dramático se você parar para pensar, biblioteca ainda é artigo de luxo. Mesma qualidade dos nossos refeitórios. Ano passado, o Tribunal fez um levantamento em que tinha até refeitórios com exposição a fatores de risco, com escorpiões, a guarda dos alimentos, a estrutura do almoxarifado de alimentos para a merenda escolar ainda é muito incipiente. Então se não tem refeitório, se não tem biblioteca, se não tem laboratório, se tem salas superlotadas, se não tem quadra poliesportiva, isso é indicativo de má qualidade tanto quanto a nota do IDEB [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica]. É claro que uma coisa é referida ao processo, ao parâmetro inicial e o outro é referido a um resultado lá na ponta. Por que o IDEB sozinho não dá conta sozinho da realidade? Porque ele só analisa português e matemática, ele não acompanha inclusive a distorção idade-série, não acompanha direito a questão da evasão, ele não acompanha esse esforço. O IDEB ele é importante, mas sozinho ele é um termômetro ruim. Você tem que ter outros parâmetros de acompanhamento e assim, pensar qualidade da educação é também tentar fomentar que os piores não fiquem estagnados como tal, não rotular, não estigmatizar. Porque senão a gente começa apenas a acompanhar os bons, e fortalecer os bons, e remunerar os bons, e premiar os bons e estagnar os ruins onde eles estão - seja pela sua trajetória histórica de falhas, de desvios ou mesmo de poucos recursos, seja mesmo aquela questão da vulnerabilidade social, a gente não sabe os perfis das famílias. Se você parar para pensar, o IDEB de uma rede municipal sofre inclusive pela distribuição territorial da

pobreza. Uma média de rede municipal de ensino esconde e maquia que, por exemplo, aqui no Município de São Paulo as escolas públicas situadas em regiões mais de classe média, ainda que de classe média baixa, tem um desempenho melhor que na periferia onde tem violência muito grande. Então o IDEB, ele esconde ao não investigar escola por escola. Você pegar só a média da rede pública municipal de ensino, ele vai esconder um problema de que, a família às vezes obriga a criança a trabalhar e complementar a renda. Dependendo da faixa etária, se for nas séries finais do Ensino Fundamental, da própria família ter pais analfabetos. Não sei se você sabe, um dos maiores indicadores que impacta a qualidade da educação é o nível de alfabetização da mãe. Quanto mais escolarizada é a mãe, mais forte é a capacidade da criança...não vou te dizer mais forte, mas maior a capacidade de a criança aprender na idade certa. É incrível isso, a gente tem que erradicar o analfabetismo, até para parar de perpetuar esse ciclo de alfabetização precária, de analfabetismo funcional. Falar em analfabetismo funcional, manter aí uma população adulta tão insuficiente, reproduz para próxima etapa. Os filhos desses adultos analfabetos terão baixa qualidade de aprendizagem, a escola não substitui os pais. Esse é um debate que merece uma reflexão talvez um pouco menor, sabe, Rebeca? Assim, sugestão mesmo de quem pesquisa a anos esse tema. Há pelo menos uns 15 anos eu me preocupo com isso. Eu desejo muito que você investigue, mas eu desejo muito que você investigue com capacidade de êxito. Sabe? Com foco metodológico que te permita respostas interessantes, e em São Paulo, que é um Estado em tese mais rico, mais capaz, o problema não é um problema só de reflexão sobre a má qualidade. Eu parei já várias vezes para provocar aqui no Tribunal, porque esses Municípios que tem dupla queda de IDEB... uma queda de IDEB pode ser sazonalidade, mas duas quedas seguidas, já é uma má gestão. Por que você não levanta os Municípios que tiveram 3 quedas sucessivas de IDEB? O que falhou na gestão que deu causa a 3 quedas seguidas? Eu tenho dito que 3 quedas, 2 quedas seguidas, já é um indicativo de improbidade. O que que falhou? Será que o parecer do Tribunal de Contas não conseguiu

acompanhar? Será que mesmo aplicando 25%? Entendeu? Testa por outro prisma.

Rebeca. Aí também eu já vou ter uma gestão para investigar né?

Élida. É, 3 quedas sucessivas. Porque aí você pega mais de um mandato. Com 3 quedas seriam 6 anos. Você necessariamente estaria investigando mudança de gestão. Não é a escolha de um gestor só. Uma vez eu fiz um estudo desses de queda do IDEB, levantei Municípios de nota muito baixa, levantei, assim, situações absurdas (não vou conseguir localizar agora, posso te passar no e-mail). Tinha município que estava com nota 7 que tinha caído para 4, eu cheguei a fazer sustentação oral dizendo: "olha, ainda que formalmente esses Municípios..." (são relativamente poucos sabe? Eu me lembro que abaixo de uma média estadual, que estavam tendo queda dupla de IDEB eram uns 4, 5, mas esse que tinha caído de 7 para 4 era muito abrupto). Eu falava em sustentação oral, uma vez, depois eu tento levantar... para criança que entrou com 6 anos de idade que quando sai no final do primeiro ciclo (das séries iniciais, com 9 anos, 9 para 10 anos), para essa criança é pior do que se amputassem a perna dela. Por que a gente não tematiza isso do ponto de vista da responsabilidade objetiva do Estado, lá no artigo 37, §6º [Constituição Federal]? Porque se essa criança sofre, por exemplo, um erro médico e realmente cortam a perna dela lá no serviço de saúde, ninguém duvida que cabe reparação pela responsabilidade objetiva do Estado. Agora, entrou com 6 anos de idade, aos 9 está saindo das séries iniciais do Ensino Fundamental, com uma...o que era nota 7 de IDEB (uma expectativa de qualidade média de ensino relativamente alta), e sai com nota 4, essa criança teve um prejuízo incomensurável em sua formação. Eu sugiro testar o quanto nosso termômetro de controle externo e mesmo de controle social lá do conselho de política pública, controle é.... judicial eventualmente desses Municípios deram conta de acompanhar essa espécie de depredação da qualidade.

Rebeca. Entendi. Então analisar os Municípios em que houve queda do IDEB.

Élida. Queda constante.

Rebeca. E se o TCE, no caso, estava lá, se foi investigar essa queda.

Élida. Eu te digo que infelizmente a gente não se preocupa com isso. Eu já cheguei a provocar essa reflexão. Vou ver se acho, até. Eram Municípios pesados, Municípios...é uma pena porque muito tempo que eu tratei disso.

Rebeca. Há dados sobre isso? Assim, como você sugere que eu encontre os Municípios com quedas consecutivas?

Élida. Fácil. O IDEB né? Oh, aqui. É...eu te mostro inclusive como é fácil pesquisa no site do INEP. Aqui eu escrevi isso aqui uma vez. Foi até meu estagiário de assessoramento. Peguei uma metodologia. Vou imprimir e te dou uma cópia desse texto. Aqui eu vou pesquisando a série histórica, dupla queda de IDEB em notas abaixo da média, né.

Rebeca. É 6 a média?

Élida. Não, não. Tratando de 5. Isso para séries iniciais, do Ensino Fundamental, né. Mas você vê, Arapeí caiu de 6 para 4. Orangaba caiu de 5.4 para 4.3. Aqui você vai vendo a queda continua, né. Aqui é um que caiu de 7 para 4.

Rebeca. E que também teve um salto bem grande, né? De 2007 para 2009.

Élida. Aí você tem que investigar. Isso aqui pode ser uma sazonalidade talvez. Mas tem que investigar, porque isso aqui merece elogio, merece aplauso, ou será que só preparou os alunos? Porque também tem gente que frauda o IDEB. Seleciona só os melhores, fala para os piores não irem. Ribeirão Corrente, Arapeí e Balsámo, eu achei muito preocupante o nível da queda. É esse tipo de hipótese para você trabalhar. No site do INEP. Vamos ver se eu acho aqui.

Rebeca. E se eu fizesse um estudo de caso, você sugeriria escolher qual?

Elida. Não. Aí eu te falaria para pegar esses, dentro desses parâmetros. Você consegue pesquisar o IDEB dos Municípios de São Paulo, todos, aí você coloca no critério de pesquisa melhor nota.

Rebeca. Sim, isso eu consegui achar.

Élida. É superfácil. Se quiser pode ir lá pegar [sobre os textos que ela imprimiu para mim]. Eu lembro que era superfácil baixar esses dados, até para fazer uma planilha do Excel.

Rebeca. Sim, não...eu cheguei a achar, para achar esses 10 Municípios, eu usei esses dados.

Élida. Aqui, oh: você pega por estado, é... você vai escolher o Estado de São Paulo, rede pública, 4ª série, que é de responsabilidade dos Municípios (inegavelmente). Porque as séries finais são divididas entre Estados e Municípios. Aqui você tem a média no Estado, está vendo? No Estado como é que está a média, 6.2, a média no Estado, agora a gente tenta pegar Município por Município.

Rebeca. No meu recorte acabei escolhendo os últimos anos por pensar assim: "ah, essa criança está a mais tempo na rede pública e aí daria para avaliar".

Élida. O problema de você pegar 10 anos é que você vai ter que testar também a rede estadual. De novo, é um problema. Aqui você consegue por exemplo em 2015, que é o último resultado. Você pode, ao invés de pegar em ordem alfabética, os maiores. Só que aí você vai ter que pegar o arquivo inteiro. Está vendo que aqui tem vários? Você pode pegar os menores. Aqui são os melhores: Dumont, Tupi Paulista, Juqueiroz - municípios muito pequenos. Até isso você tem que levar em conta. Veja, administrar uma rede com 40, 50 alunos, Borá tem 800 pessoas... se tiver uma escola, é muito. Muito fácil. Não tem complexidade, tem que ser muito ruim de serviço para gerir um município pequeno. É sério. São Caetano do Sul está com uma nota alta, mas tem um padrão de renda altíssimo. Aí entra naquele debate que a gente falou agora há pouco. Vamos pegar os que tem menor. Boa Esperança do Sul, aqui está com problema de não ter tido nota, esses aqui não tiveram nota, descontinuidade. Vamos testar esses que estão com uma nota baixa. Tem dupla queda? Tem alguma descontinuidade? Aqui, está vendo que esse aqui, Cachoeira Paulista estava 4.6 subiu para 5.1. Pegar essa tabela e investigar para testar gestão, é pegar série histórica. E testar se na série histórica, o controle externo, o

controle interno, social, indicou alguma coisa. É o tipo de proposta que tem mais sentido jurídico até para você ver se o controle foi omisso. Porque atestou eventualmente o cumprimento dos 25%, mas desconheceu essa tendência. Ou mesmo, a luz do próprio IEGM do Tribunal. Aqui ó, olha aqui que interessante: Mauá. Tem que pegar queda permanente, contínua.

Rebeca. Isso vai ser olhando um a um?

Élida. Tem que pôr numa tabela de Excel. É mais fácil, mas aqui você já tem um dado geral. Para você que ia pegar os 5 melhores e 5 piores independentemente de uma baliza metodológica já ... dupla queda é um indicativo. Eu trabalhei naquela vez, no texto que eu te dei, com dupla queda. Você pode trabalhar com tripla queda, que eu acho ainda mais consistente. Talvez você ainda tenha menos Municípios. Eu até agora não achei nenhum. Se bem que está todo mundo tão interessado no IDEB que acho que todo mundo começou a melhorar o IDEB. É porque se tornou mais visível, né?! Aqui quase todo mundo com 5.7... 5.8. Não é à toa que a média do estado subiu pra 6, 6.2. Nessa etapa de ensino, é sobretudo letramento, sabe, Rebeca? Letramento é a questão. É o que o Ceará fez, evoluiu vertiginosamente na questão da educação se preocupando em alfabetizar na idade certa, aprender a ler. Você vai ver que a maioria, 5.7, 5.9, ninguém está com uma nota muito baixa.

Rebeca. E no final das contas, você acha que o TCE colabora com a efetivação do artigo 212? Essa fiscalização, como chega para os Municípios? Se é algo que eles se preocupam em cumprir para não serem...

Élida. Tem havido uma mudança qualitativa. Há 3 anos atrás o tribunal não ia *in loco*. Não! Aliás, ele ia, mas não com esse olhar. Ele ia mais com dados formais. Recentemente, ele orientou sua fiscalização para acompanhar essa coisa como eu te falei do Parecer nº8 do Conselho Nacional da Educação [CNE]. Está aí uma coisa que eu recomendo você estudar. O parecer nº8 de 2010 é hoje o documento normativo, ou pelo menos, a busca de um lastro normativo, porque ainda não foi homologado pelo MEC, então não é obrigatório. Mas é a primeira construção mais sofisticada sobre quais seriam esses insumos tendentes a gerar mais qualidade na educação. O gestor que

gasta com outras coisas se não com isso, ele tende a fazer um gasto ineficiente. Pagará 14º salário, abono remuneratório, comprar material apostilado, fazer obra, reforma predial...sem fazer face a esses quesitos do Parecer nº 8, de 2010, do Conselho Nacional de Educação, são indicativos de gasto de má qualidade. É do que esse parecer fala? Fala do CAQi custo-aluno qualidade inicial), que já estava no Plano Nacional de Educação.

Rebeca. Como vocês constatam isso? Que a não utilização dos 25% era indicativo de mal gestão?

Élida. Não, não. A questão é: os 25% é regra matemática, ponto. Não cumpriu, normalmente dá parecer desfavorável. Não é questão que a gente constatou. Isso é obrigação constitucional- o artigo 212. O passo mais sofisticado não é nem esse. Cumpriu 22 ou 23% já é fácil, uma questão formal. Você tem lá receitas de impostos, faz acompanhamento se botou 25%. Isso é estritamente contábil. O sofisticado é você pegar os que já cumpriram os 25% e a partir daí investigar em que medida, apesar de terem cumprido 25%, não deram conta de resguardar a qualidade. Tem um debate interessante no Tribunal do município de Paulínia. Ele tem dinheiro demais, Paulínia tem royalties, é um município rico, muito rico. E Paulínia, sendo um município tão rico, joga dinheiro pelas ventas, às vezes, é até exagero... chegou a fazer uma PPP [Parceria Público-Privada] de cinema, centenas de milhões de reais torrados nessa bobagem. Bom, Paulínia é um município que gasta 25%, mas gasta mal. O Tribunal já chegou a apontar isso no parecer, dá para fazer um estudo de caso sobre Paulínia. Paulínia sozinha é um ótimo estudo de caso, porque Paulínia tem muito dinheiro aí você abrir as contas de Paulínia para fazer um estudo de caso. Porque como é ainda graduação esses outros estudos que lhe propus ficariam mais sofisticados para o nível até de mestrado. Vou ver se acho o relatório.

Rebeca. E outra preocupação que eu tenho é que minha entrega, meu prazo da monografia, é final de novembro. Não tenho tanto tempo.

Élida. Entendi. Tá bom. Ah, então, com certeza você precisa trabalhar com um município só, sob pena de você não conseguir avançar. Esse aqui é do Município de Paulínia, aqui é o relatório da fiscalização. Eu queria é pegar

para você...é só para você ter noção. Paulínia tinha 900 milhões de reais, quase 1 bilhão, para uma população relativamente pequena. 1 bilhão pode parecer pouco se você pensar em Estado, mas para Município é muito dinheiro para o porte de Paulínia. Aplicação obrigatória em educação deveria ser, portanto, aqui, nesse exercício que era 2012 algo em torno de 140 milhões. Então Paulínia, em tese, teria aplicado em torno de 290 milhões de reais. Agora vai ver a qualidade de aplicação desse dinheiro.

Rebeca. É. E demandaria um estudo de caso porque é difícil avaliar qualidade do investimento.

Élida. Não, você pode pegar justamente isso aqui, fiscalização apontando pagamento de bolsa de estudo, despesa de transporte escolar. Deixa eu abrir o desse ano, só um momento. Isso aqui devia ser tudo público. Eu acho absurdo o Tribunal fazer um uso seletivo dessa informação. Relatório de fiscalização UR-3... 2016. Aqui ainda não tem. 2015. Paulínia.

Rebeca. Pesquisador não tem acesso?

Élida. Infelizmente não, infelizmente não. Educação no Município. Oh, em tese, o município está aplicando 33% em educação. O Município de Paulínia. em 2015, teve 1 bilhão de reais de receita e aplicou em educação 392 milhões de reais. Vamos ver o que a fiscalização começou a apontar: município já tem Plano de Educação? Sim. Tem plano de carreira? Sim. Professores dispõe de formação superior? Sim. Conselho vem cumprindo suas atribuições? Sim. Isso é tudo auto informado, não significa que coincide. Às vezes, tem um problema. Aqui! O Município vem cumprindo as notas previstas no IDEB? Não, parcialmente. Ele não cumprir as metas projetadas mesmo botando 30%. Já teve até parecer pela rejeição das contas. Olha, você vê: há insuficiência de vagas na rede municipal de ensino? Ele bota quase 300 milhões de reais e ainda tem. Eu vou imprimir essa parte do relatório, não vou imprimir tudo porque é muito, para você ter uma ideia, são 100 páginas. Mas eu vou te mandar só os dados da educação.

Rebeca. E você acha viável fazer um estudo de caso, mesmo com esses dados não acessíveis?

Élida. Lógico, eu estou te dando. Você vai usar a parte que eu estou te dando. Você veio aqui, na sua pesquisa, consta que eu te dei. Eu vou também pegar a parte final do relatório porque tem umas informações boas, essa parte final é ótima para você. A gente chama de síntese do apurado.

Rebeca. Até ia perguntar para você, porque para achar esses pareceres eu entrei no site, em contas anuais, é isso?

Élida. É isso mesmo. Aí você pega Paulínia. Deixa eu mostrar Paulínia 2015.

Rebeca. Aí o último IDEB é 2015. Aí eu olho para gestão de 2014 e 2015?

Elida. Isso. Estou te dando as contas de 2015. Você não vai ter tempo de fazer nada muito sofisticado, ainda mais que é uma monografia. Mas vale muito a pena.

Rebeca. Uma coisa que eu achei interessante pelo que eu entendi...

Élida. A gente ainda está julgando, deixa eu tentar de novo 2014. Pode falar, desculpa.

Rebeca. É que eu achei interessante, então, não olhar para quem está descumprindo. Mas para quem mesmo cumprindo com os 25%...

Élida. Cumpre mal, cumpre mal. Acho que você tem que pensar, já que você quer testar qualidade do ensino, você tem que pensar nisso. Vou pesquisar pelo número de processo. Ai, ai, esse tribunal é muito burocrático. Paulínia ainda não teve julgamento das contas de 2015. Tem que pegar de 2014. Vamos lá nas contas de 2014 de Paulínia, será que fui eu que falei? Teve um ano que fui eu que falei.

Rebeca. Vocês fiscalizam anualmente todos os Municípios, ou somente aqueles que vocês encontram alguma irregularidade?

Élida. Para contas anuais, todos os Municípios. Contratos, e outras coisas, não. Bom, achei. Eu preciso procurar as contas de Paulínia do ano...acho que foi 2013, que o Conselheiro deu parecer.

Rebeca. Uma das minhas hipóteses de pesquisa é também que essa determinação constitucional poderia estar prejudicando o orçamento como um todo. Porque em Municípios, por exemplo, que houvesse demanda com saneamento básico, não haveria dinheiro suficiente para ser gasto com aquela outra demanda, porque a educação já comprometeria boa parte do orçamento.

Élida. Eu não concordo com essa perspectiva de falar que o dinheiro é insuficiente, sabe? Aqui ó, foi muito legal essa decisão de 2015 relativa ao exercício de 2013. Eu vou te explicar depois porque eu não concordo. Isso aqui foi mesmo ele tendo cumprido os 25% da educação teve parecer desfavorável. Faz um estudo de caso desse.

Rebeca. Esse está disponível para acesso, não está?

Elida. Está. Vou tentar pegar o relatório voto, muito bacana. Existência de servidores em desvio de função, baixo desempenho das escolas no IDEB, péssima condição das estruturas das escolas, inclusive em relação as condições de funcionamento, alunos em creche particulares, falta de limpeza, criação de obstáculos à atuação do Conselho, não valorização do magistério em relação a remuneração, Prefeitura desviou dinheiro. Aí o Conselheiro fundamentou o parecer dele. Muito interessante esse ponto de abordagem. Porque olha aqui, ele coloca especificamente no relatório, fotos e analisa a precariedade da estrutura física. Isso no relatório do voto que conduziu o parecer desfavorável. É o 5º maior PIB *per capita* de São Paulo, 27º do país. Tem muito dinheiro, aplica 30%... você vê, né?! E olha a condição da escola. Faz estudo de caso disso, está tudo no voto. Concedeu bolsa mas não avança. Aqui ele acompanhou o IDEB, "a situação não merece beneplácito mesmo cumprindo com os 25%". Aqui nesse ano era 27%. Para um estudo de caso é interessante. A gente não está investigando apenas o valor formal 25% ou não. O dinheiro chegou na fonte? Vou mandar para você. E o que eu te dei agora (mais recente) você vai ver que continua no mesmo caminho, mesmo com o parecer desfavorável, mesmo já tendo apontado má qualidade do gasto...

Rebeca. O município não está atento à fiscalização.

Élida. Não está acatando ao controle. É uma tendência de perpetuar uma má gestão. Ele continua aplicando até muito dinheiro em educação, mas...

Rebeca. Não significa nada... E até uma das perguntas que eu queria fazer é se o administrador municipal, se eles querem trabalhar junto com o Tribunal no sentido de "ah, vamos melhorar a educação".

Élida. Não, não. Além de Paulínia, um outro Município que eu trabalhei muito de perto foi Guarulhos... é o (depois da capital) com maior orçamento. Nunca cumpriu o piso da educação e sempre uma qualidade péssima, insuficiência, nunca respeitou as orientações. A gente, da última vez, chegou aplicar até multa de mais de 40 mil reais pessoal...ao gestor. Se você quiser, eu recomendaria, não posso imprimir porque é muita coisa, mas pega Guarulhos. Guarulhos sozinho já é um caso dramático.

Rebeca. De muito dinheiro, mas má gestão.

Élida. Só que Guarulhos no outro extremo. Paulínia aplicou mais de 25% Guarulhos aplicou menos. E os dois, parecer desfavorável, os dois má gestão, muito dinheiro, mas má gestão.

Rebeca. Uhum, entendi.

Élida. Desculpa, você quer fazer suas perguntas eu acabei te conduzindo para outras questões.

Rebeca. Não, não acho ruim, como estou numa fase inicial é até bom que você fale mais.

Élida. E de verdade, você só tem até novembro para um escopo tão complexo. Começa por coisas mais praticáveis e num só Município, num estudo de caso. Você consegue fazer o mesmo propósito de debater.

Rebeca. Então, você ia explicar porque não concorda que essa determinação constitucional pode estar comprometendo o orçamento como um todo...

Élida. Sabe por que eu não concordo? Essa tese de que está sobrando dinheiro para educação. Rebeca, porque a gente precisava primeiro assegurar a universalização de creche. Não vamos...não vamos conseguir

melhorar substancialmente a qualidade, mesmo no PISA (não adianta falar do IDEB sozinho), tem que começar a mensurar num padrão internacional. Não vamos começar a melhorar no Brasil se a gente não começar a assegurar o Ensino Infantil. Porque desde a base, dos primeiros estímulos, a gente começa a ampliar de fato a qualidade. Criança que fica em frente à televisão, criança que a mãe larga com qualquer cuidador para ir trabalhar. É péssimo. O Ensino Infantil tinha que ser prioridade 0. É parar de gastar tanto dinheiro com FIES, tanto dinheiro com ensino superior. Não estou dizendo que ensino superior não é importante, mas já que a gente tem a educação básica obrigatória de 4 até 17 anos, mas antes dela também as creches, a canalização do dinheiro no ensino infantil é urgente...urgentíssima. Primeiro dado. E só na educação básica obrigatória, então, nem é creche. É pré-escola até o ensino médio (17 anos), tem ainda 2 milhões e meio de jovens e crianças fora da escola. Em São Paulo, meus últimos números, o Estado de São Paulo (incluindo prefeituras e tudo) deve ter algo de 320 mil crianças e jovens fora da escola. Crianças de 4 e 5 anos, algo em torno de 70 mil. Jovens, 245 mil, estou arredondando. Assim, primeiro, não tenho escola para todo mundo ainda. Segundo professor ganhando 2 mil reais, no máximo 3 mil reais por mês...que país sério conseguiu dar uma educação de boa qualidade? No PISA (nossa ideia é padrão PISA), porque o PISA é um programa internacional de avaliação de países que não só aplicam mais em valores *per capita* do que nós. Não adianta a gente falar em valores proporcionais, em valores do PIB. Em valores do PIB, em tese o brasil aplica...Não é tão feio.

Rebeca. Acho que 7%.

Élida. É, não é tão feio em valores do PIB. Mas em *per capita* é. A gente tem 200 milhões de habitantes, temos uma população de estudantes na faixa de... não tenho esse número claro, mas de 2 a 3 dezenas de milhões de alunos a gente com certeza tem. A gente não tem tanto dinheiro assim. O Brasil é pobre, em valores *per capita* o quanto a gente aplica é pouco comparando com outros países. Aí quando você vai falar de salário de professor, a Finlândia (e mesmo a Coreia do Sul) só deram o salto que deram em qualidade da educação porque fizeram com que a profissão do

professor fosse muito valorizada e todos os melhores alunos egressos do Ensino Nédio quiseram entrar na carreira de professor. Rebeca, se você falar hoje que o dinheiro da educação é muito, enquanto a gente não tiver uma remuneração no mínimo equivalente as demais profissões de nível superior, porque essa é a meta 17 do PNE, enquanto o professor receber muito abaixo da média de remuneração de quem tem nível superior, a gente não pode simplesmente dizer que pode abrir mão do dinheiro da educação. Tenho 2,5 milhões de crianças e jovens no Brasil fora da escola. Em São Paulo, uns 320 mil na faixa obrigatória. Não estou nem falando em creche porque aí dá mais de 5 milhões. Creche a coisa é ainda mais grave. Mas creche também tinha que estar na escola. O Supremo já decidiu várias vezes que é um direito subjetivo público da criança. Não é porque a mãe tem que trabalhar... a criança que tem direito à escola desde a creche. A remuneração dos professores é decisiva para a qualidade da educação. Porque quem é que a gente está recebendo hoje na educação como professor? Professor hoje da educação são os piores. Quem não passa em nenhum outro vestibular vai ser professor, vai fazer licenciatura. Aquele inepto incompetente para Medicina, para Engenharia, para Direito, para Administração, para Contabilidade, o inepto incompetente para o resto, é o cara ignorante. Para você ter uma ideia, tem um estudo do Todos pela Educação. Esse estudo me chocou. É um estudo sobre analfabetismo funcional. O Todos pela Educação com uma outra fundação cujo nome não me lembro. Eles disseram que os professores da rede pública de ensino não compreendem, do ponto de vista do analfabetismo funcional, não compreendem tudo que leem. Mais de 70% do total de professores da rede pública de ensino, 70% é analfabeto funcional! Como é que você quer formar uma boa base? Se quem está dando aula não sabe nem o que leem. Tem outro número interessante para fins de aproximação, quase 60% dos professores dão aula para matérias que não são formados. O apagão do magistério, é um apagão real. Você não tem professor de matemática, de química, de geografia, de biologia. Mas em química e física não é só no Norte e no Nordeste do país não. Já está chegando aqui em São Paulo. Quem quer fazer licenciatura em química para dar aula na rede pública?

Pode querer ser cientista, pode querer depois virar consultor na iniciativa privada, empreendedores de alguma coisa, mas dar aula na rede pública não tem. Ninguém sai de escola pública ou escola privada para fazer faculdade de licenciatura para dar aula. Os mais brilhantes então, sem dúvida que não querem ser professores. Tem um outro estudo, que esse também é igualmente triste de que ser garçom e ser professor é bico. Quando você fica desempregado você procura fazer o quê? Ou trabalhar de garçom ou trabalhar de professor. Então pensar em qualidade na educação e dizer que o dinheiro hoje já basta e que a gente só tem que racionalizar a gestão, falso. É discurso falso. Falta dinheiro, para universalizar creche, falta dinheiro para o horário integral. Como é que você vai melhorar a qualidade da educação se você por exemplo só dá 3 horas de horário noturno no ensino médio. A própria reforma do ensino médio, não é isso? Ampliar a carga horária? Eu deliberadamente suspeito de quem diga que está sobrando dinheiro na educação. Até me dizer que universalizou creche, que me provar que está pagando conforme a meta 17, que inclusive é uma obrigação legal de fazer. O que é que as metas do PNE são? Obrigação legais de fazer. Eu não preciso entrar com uma ação civil pública para fazer uma ação declaratória que diga que tem que fazer isso... já está na lei. A política pública de educação já tem uma sofisticação de prazo de identificação de responsáveis de conteúdo do que deve ser feito, quem deve fazer, o que deve ser feito, até quando deve ser feito e mesmo do ponto de vista de estratégias o como fazer. Porque não é só a meta, cada estratégia delimita como, ela identifica passo a passo. O PNE tem mais de 250 estratégias. Agora vai me falar que enquanto não esgotar isso já pode começar a escolher aplicar em mobilidade urbana e resíduo solido? Não. A tragédia que a gente vive na educação é uma tragédia muito pouco elucidada. Aí depois vem um monte de gente da área da Economia achando que dinheiro com educação é só desperdício! Tem desperdício, concordo. Muito. Paulínia é um bom exemplo disso. Guarulhos é outro exemplo disso. Todo prefeito tem mania inclusive, viu Rebeca, de botar dinheiro para pagar transporte de estudante universitário. Sabe porquê? Estudante universitário vota. Agora pergunta se tem creche? Pergunta se os professores do ensino

fundamental são bem remunerados? Eles pagam transporte universitário, eles pagam bolsa para menino de ensino superior. E não é atribuição do município manter ensino superior. Essa é uma sub função orçamentária que não é atribuição do município. E não é que gasta os 25%, gasta acima dos 25%. Então eles não estão burlando o piso da educação, eles estão gastando acima. Minha pergunta é: poderia gastar lá? Não. Assim, eu tenho uma ojeriza a esse discurso falso, discurso rápido, discurso para vender jornal, de que já tem muito dinheiro e que a gente está é desperdiçando. A gente não está enxergando onde o problema está, trazendo a gente para uma nota de IDEB tão baixa. Porque a gente só está pensando na média 6 - a média 6 é até uma nota bonita, nas séries iniciais, mas e a nota 3 do ensino médio? A média paulista das séries iniciais do ensino fundamental, do menino de 9 anos, é 6. Mas e o menino de 17 anos que está tirando 3 em 10? O nosso PISA é o penúltimo nos países (aspas) mais desenvolvidos, é uma vergonha. Claro, não dá para comparar o Brasil com a Finlândia, mas dá para tentar aprender o que eles fizeram. No curto prazo realmente inexiste. Mas há quanto tempo a gente investe em educação sem absorver qualidade. Sabia que o piso da constituição remonta a Constituição de 34? 83 anos. Concordo que botar mais dinheiro sem fazer essas reflexões é soltar dinheiro à toa.

Rebeca. Tenho até um gráfico sobre a evolução da vinculação, o quanto que é vinculado. Na Constituição de 34 era de 10% hoje é 25%. Inicialmente eu até queria investigar (muito ousado) ... mas se mesmo após esse aumento de 15% se a qualidade da educação melhorou e tal. Mas seria um período muito grande pra...

Élida. E mesmo... você tem que testar o fato de que 34 para cá o grande salto que nós demos (que esse dinheiro foi muito importante) foi em ampliar o acesso. Nem todos os brasileiros tinham direito à escola. E mesmo, a gente foi ampliando faixa etária. Antes só era obrigatório ensino fundamental, de primeira a oitava série, agora é de 4 a 17 anos, para a escola e ensino médio se tornaram obrigatórios. Isso não é pouca coisa. Esses 15% dos municípios, e mesmo também dos estados que é 25% é obrigação, e a união 18%, é até agora, mesmo sobre a Constituição de 88

foi mais quantitativo, pra universalização, que não está assegurada ainda. 2 milhões fora da escola, eu falei. Eu ainda acho importante a dimensão do Plano Nacional de Educação sobre o CAQi. Tem uma ação civil pública lindíssima que o Ministério Público Federal entrou regulamentar até para eu aqui poder no TCE-SP ATÉ PRA EU rastrear o dinheiro mal aplicado. Porque o CAQi me dá indicadores de qualidade do gasto. Eu começo a ter parâmetros para dizer que o gasto foi mal feito. Hoje o gestor tem uma fronteira muito larga, enorme, entre aquilo que é tido como despesa lícita e despesa vedada. A LDB [Lei de Diretrizes e Bases da Educação] me dá essas balizas. Eu tenho uma fronteira larguíssima entre o que é permitido e o que é vedado. No meio do caminho, o gestor pode colocar qualquer bobagem... obras, pagamento de comissionado, bolsas, transporte universitário. Com o CAQi eu começo a dizer quais são os gastos que ele não pode deixar de fazer do ponto de vista de induzir qualidade, dentro dos gastos lícitos eu consigo dizer quais gastos são mais efetivos, mais finalissimamente vinculados ao cumprimento das metas do PNE. Está gastando acima do mínimo, mas está gastando mal. Eu começo a testar se não houve algum gasto estéreo. Algum gasto incapaz de entregar aquilo que eles propõem.

Rebeca. Uma das metas do PNE é que eu aumente a % do PIB gasto e aí

Élida. Mas isso para equalizar educacionais. Não é, por exemplo. Paulínia não precisa de mais dinheiro, mas tem município de sp que precisa. Essa equalização art. 211 da Constituição Federal, §1º a gente precisava ter um mecanismo de quem arrecada mais e essa é a figura do fundo, a equalização, só que o FUNDEB só vigora até 2020. O que vai substituir o FUNDEB? O CAQi, quem gasta mais equaliza para quem gasta menos e a União complementa está vendo que não é um debate simples realmente quem hoje arrecada muito e se dá ao luxo de gastar tanto, tem que ser fiscalizado. Não significa que a regra dos 25% tem que cair. Não enquanto a gente não avançar a quem está ainda fora das escolas, a remuneração dos professores, aos insumos mínimos. Se Paulínia, que é Paulínia, tem escolas com essa qualidade, fica concedendo bolsa, fazendo ouros gastos supérfluos. Tem Município que a título de falar que tem investimento em

educação bota dinheiro em escola de samba, bota dinheiro em entidades de esporte como judô, aí é um dreno. Vai você não sabe para onde o dinheiro vai. Um tanto de entidade do 3º setor criada por vereador.

Rebeca. Vai receber esse dinheiro... e como vocês pegam esses casos? O TCE, no caso?

Elida. Vai em loco né.

Rebeca. E isso é recente, de começar a ir nas cidades para investigar.

Élida. Não. Ir na cidade sempre foi, mas com esse olhar de testar o parecer número 8 de 2010 que é a primeira referência. Porque o CAQi ainda não está regulamentado pelo MEC. Tem debates teóricos, tem. Mas qual é a primeira proposta mais sólida sobre isso? Na falta dessa regulamentação do MEC é o Conselho Nacional de Educação, e esse parecer. Então tem uns 2, 3 anos que o Tribunal começou a querer testar em auditoria operacional. O que é auditoria operacional? Processo alterações no modo como cada prefeitura, cada estado, administra e realiza o gasto. Não basta testar formalidades, sabe contábil, começou a testar procedimentos se vai ver quadra da escola número máximo de alunos por turma você vai ver se tem biblioteca se não tem é o tal do IEGM.

Rebeca. O que significa IEGM?

Élida. Índice de efetividade. Eu ainda acho que esse é um índice que o Tribunal não aproveita, não se apropria muito. Esse é o caminho, antes isso do que nada.

Rebeca. Uma das coisas que eu ia perguntar é se o Tribunal de Contas analisa o gasto em educação com base nas metas do PNE? Mas pelo que entendi, então, muitos Procuradores não se atentam para qualidade para eficiência do gasto.

Élida. Não, não. Nós nos atentamos. Mas infelizmente, o Tribunal de Contas tem conselheiros...(e uma coisa é o MP- procuradores, outra são os conselheiros). Tem conselheiro que por origem política faz com que ele, às vezes, na hora de decidir desconsidere o que a gente apontou na fiscalização. Depende do Município, depende do partido do prefeito.

Rebeca. Complicado.

Élida. Em Paulínia, é um precedente interessante, mas nem sempre isso acontece. Em Guarulhos foi um precedente interessante. Campinas, por exemplo, eu apontei desvio do dinheiro da educação para pagar aposentadoria, e mesmo assim eles aprovaram. A mesma coisa aconteceu nas contas do Alckmin, desvio de 6 bilhões de reais para pagar a aposentadoria, só em 2015-2016. Aí vai me falar que está sobrando dinheiro, que é um dinheiro que não precisa. Você tem 240 mil jovens fora da escola. Se o Ensino Médio está com nota 3 numa média 10, se a gente não tem se quer adaptação das escolas para deficientes físicos. Tem um TAC [Termo de Ajuste de Conduta] que o Estado ainda não cumpriu com o Ministério Público Estadual. 6 bilhões estão fazendo muita falta, a remuneração dos professores está congelada desde 2014. Já fiz representação, já oficiei o relator, representei o Ministério Público Federal que entrou com uma ADIN [Ação Direta de Inconstitucionalidade] contra a lei paulista que permite esse desvio. Se você parar para pensar, moça, o problema é muito mais em baixo. Tem desvio por falha de gestão, mas também tem de má-fé, fazer contabilidade criativa. Não só nas Prefeituras como também no Estado. Aliás, o dinheiro da educação é muito malgasto, tem até um livro, está aqui. Isso aqui é uma CPI [Comissão Parlamentar de Inquérito] de 99, de desvio de dinheiro da educação para a previdência. Desvio há anos com o dinheiro da educação. Se você me perguntar tem desperdício, é muito dinheiro para recolocar em outra coisa. Se a gente não desviasse tanto dinheiro da educação provavelmente hoje talvez não precisaria falar que está faltando dinheiro. Eu fiz um levantamento só nessa coisa do Estado, mandar dinheiro pra SP-Prev para pagar aposentadoria do pessoal da educação. Porque veja: o dinheiro é para manter quem está hoje na sala de aula, não pra pagar os aposentados. Só nos últimos 10 anos, de 2007 a 2017, o Estado desviou o equivalente a 1 ano do orçamento da secretaria de educação - 40 bilhões. Não é pouca coisa. Na verdade, assim, se pegar tudo que a Secretaria de Educação gastou só em Ensino Básico, tirando as 3 universidades, é o equivalente a 2 anos. Em 10 anos, a gente desviou 2 anos. Outro dia saiu a notícia aí que a previdência consome mais

do que a educação. É verdade. Em 16 estados, se gasta mais com aposentadoria de servidores do que com educação. A gente não tem prioridade com educação. E se sua monografia desmistificar esse discurso que já é dinheiro suficiente, que ele é só é mal gerido é absolutamente importante. Porque há muito mais desvio, desvio inclusive do dinheiro não ficar a educação do que só má gestão, vai para aposentadoria, para corrupção pura e simples.

Rebeca. E hoje você vê que há uma tendência das pessoas criticarem muito esse valor tão alto repassado para educação. Você sente que há pessoas que militam muito por isso?

Élida. Agenda econômica, talvez sim. A título de crise fiscal, falar que a educação tem demais. No Estado de São Paulo, que a Constituição Paulista prevê 30%, então! A gente está falando de 25% na Constituição da República, mas na Constituição Paulista é 30%. Tem muita coisa para poder pensar... só pela questão da gestão versus o resultado da qualidade, mas não só a qualidade do IDEB, mas qualidade dos insumos, como também os desvios. Será porque que o desempenho já não foi melhor, poderia ter sido. Será que não é uma trajetória histórica que o prefeito desviou? Olha, conversei longamente com uma colega do MP de Minas como já venho conversando com uma do TCE da Bahia. Se eu tivesse como ter uma estrutura de pessoal, mesmo de assessoria e orientar energia para investigar uma hipótese, pra modificar a realidade dos Municípios, do principal dreno do dinheiro da educação, na ineficiência na educação, eu gastaria minha energia, eu mobilizaria meu pessoal, se eu tivesse o que eu não tenho, no inchaço da folha. Tem muita gente pendurada na folha da educação, contratados e comissionado, sem real necessidade. O dinheiro da educação não chega para aquilo que precisa porque você começa a pôr muita gente que na verdade nem está lá, nem trabalha, nem em capacitação, como comissionado ou trabalho temporário, e isso caba fomentando a ausência os abstencionismos. Os professores faltam, porque sabem que sempre é possível contratar mais gente. Não se faz um acompanhamento real da demanda, que é um pouco da estratégia 18.1 do PNE. Só deveríamos ter no máximo 10% de situações não efetivas. Ou seja,

contratar temporários, qualquer vínculo, designações, comissionados, poderia ser no máximo 10% todos os demais. E eu quero mandar fazer mais concurso? Não! Eu só quero que enxugue. Eu tenho a hipótese muito clara que a gente tem um inchaço hoje na folha de educação. Não posso falar em números porque não fiz uma investigação mais dedicada, mas o MEC, tinha uma hipótese de até 20% de inchaço. É dado global, claro, tem que investigar município por município. Você imagina se a maior despesa é salário... em pequenas prefeituras a folha põe ali dentro na educação todos os cabos eleitorais do prefeito se quiser, todos os apadrinhados políticos dos vereadores que você quiser. Gente sem nenhum compromisso, e por isso que você não consegue pagar bem os professores. Você tem um impacto muito grande. Cada um real de aumento é um real para 200 mil pessoas, 300 mil pessoas. Então, racionalizar isso, desinchar ajudaria... e não é para por menos dinheiro. É para redistribuir melhor, inclusive valorizar mais os professores.

Rebeca. Bom, acho que falei dos principais pontos que eu queria e você tem alguém para indicar da área também que seria interessante fazer a entrevista?

Élida. Mas você quer...depende do seu foco.

Rebeca. É... então.

Élida. Elege foco. Aqui no Tribunal mesmo tem um assessor do presidente que também é da FGV, Gustavo Andrey Fernandes, ele é professor da FGV mas na área de economia. Ele dá aula na parte de administração pública. Fantástico, ouve o Gustavo. É um cara muito bom. Promotor João Paulo Fachilon, mas aí é se você for tratar do município de São Paulo.

Rebeca. E São Paulo, não sei se vale a pena por ser complexo e por ser um dos Municípios mais rico. Porque um dos meus objetivos é questionar o efeito deste artigo da constituição nos Municípios do Brasil, e grande parte dos Municípios do Brasil não tem o porte de São Paulo.

Élida. Mas é para os Municípios mais pobres que se tem a necessidade de se implementar a questão do CAQi. Eu já fiz vários artigos no Conjur. Deixa

eu ver se acho para te indicar. Como é que você chegou a mim? Textos né, da internet.

Rebeca. Eu achei um texto seu no ConJur mas depois de ter achado seu nome numa apresentação em PowerPoint do 2º encontro entre o MEC, o MPC e a UNDIME.

Élida. Ah, que legal. Já fui umas duas vezes.

Rebeca. Ah então, você me sugere falar com algum dos dirigentes?

Élida. A Maria Alba que era dirigente anterior, eu gosto muito dela. Eu gosto muito da Maria Alba. Ela era a prefeita de um município que tinha a maior nota do IDEB em São Paulo. Esse é um que eu publiquei em dois anos do PNE [comentando sobre um dos artigos que escreveu].

Rebeca. Eu achei, esse mesmo!

Élida. Com o presidente da... então esse você já leu?

Rebeca. Ainda não li. A UNDIME é a união dos dirigentes municipais né? Mas dirigentes são as pessoas que cuidam do dinheiro?

Élida. São os Secretários Municipais de Educação. São ordenadores de despesa, eles que gerem os professores, são abaixo do prefeito, é quem responde pela educação.

Rebeca. Eu achei muito interessante existir uma organização própria para auxiliar os dirigentes.

Élida. Nossas, na saúde é bem mais! CONAZ que é de secretarias estaduais.

7.2. Entrevista Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro Orçamentário

Entrevista realizada no dia 3 de outubro de 2017 com Sérgio Luís da Silva, diretor do departamento Administrativo e Financeiro Orçamentário que trabalha na Prefeitura de Paulínia há 25 anos.

7.2.1. Roteiro

a) Como a Secretaria de Educação se organiza em Paulínia? A Secretaria é quem faz as escolhas de como os recursos serão encaminhados? Como isso acontece?

b) Vocês participam da elaboração da legislação orçamentária? Há diálogo com o Poder Legislativo?

c) Vocês se pautam nos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas para a tomada de futuras decisões? Como vocês enxergam a atuação do Tribunal e da fiscalização como um todo?

d) O orçamento municipal resta prejudicado pela alta vinculação orçamentária referente ao direito à educação?

e) Você acredita que a vinculação prejudica a alocação adequada de recursos no próprio setor da educação? Ex.: a lei do FUNDEB prevê que os recursos advindos desse fundo não podem ser utilizados para compra de uniformes e mochilas (art. 70, da respectiva lei).

f) Numa notícia sobre a posse do novo prefeito, ele fez a seguinte declaração: "quando estamos enfrentando dificuldades em nosso orçamento doméstico ou empresarial, o que nós fazemos? Temos que diminuir despesas. Na Gestão Pública isso não é diferente. Paulínia tem sim um grande orçamento, mas é preciso fazer gestão destes recursos com zelo e sabedoria". O setor da educação tem sido afetado de alguma forma?

g) Em dezembro de 2016, o site da Prefeitura noticiou que a fila por vaga em creches estava zerada. Ao que você deve esse acontecimento?

h) Você poderia me explicar o funcionamento do PROEB e do programa Bolsa Educação?

i) Qual a atuação do Conselho Municipal de Educação e do Conselho Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB?

j) Uma das metas do PNE é que até 2024 sejam gastos 10% do PIB com educação. Na sua visão, a injeção de mais recursos nesse setor garante a melhoria do sistema educacional?

7.2.2. Contextualização

Cheguei ao prédio da Prefeitura e me dirigi à Secretaria de Educação. Lá, esperei por cerca de uma hora para que pudesse dar início as entrevistas. Nesse período pude presenciar duas mulheres questionarem a recepcionista, respectivamente, acerca do protocolo para o programa Bolsa Educação e sobre a fila da creche. Achei o fato interessante porque as demandas com educação, literalmente, batem à porta da Secretaria a todo instante.

Fui conduzida até a sala do secretário, onde me encontrei com ele (Luciano Ramalho), o Secretário Adjunto (Cléber César Modesto) e o Diretor do Departamento Administrativo e Financeiro Orçamentário (Sérgio Luís da Silva). Estávamos todos sentados em uma mesa redonda, conversando sobre a proposta da entrevista, mas fomos interrompidos por uma ligação do Prefeito, Dixon Carvalho, que pedia para o Secretário ir até seu gabinete.

Antes de iniciar a entrevista, portanto, o Secretário teve que se encontrar com o Prefeito e, por isso, Cléber e o Sérgio se dispuseram a fazer a entrevista (eu havia agendado a entrevista somente com Luciano Ramalho). Eles pediram o roteiro que eu possuía em mãos (apesar de já terem tido acesso a uma prévia que enviei por e-mail), para que pudessem ler antes de começarmos. Disseram ser perguntas complexas e que o ideal seria até mesmo responder em forma textual[129]. Sérgio começou a entrevista dizendo que poderiam tentar responder, de qualquer forma.

Durante a entrevista com Sérgio, Cléber permaneceu na sala, dispondo-se a responder eventualmente alguma questão.

---

[129] Da mesma forma, a assessoria do Conselheiro Dimas Ramalho optou por responder as perguntas do roteiro (enviadas previamente por e-mail) na forma textual, sem prejuízo da entrevista presencial com o Conselheiro. A Secretaria, no entanto, apesar de ter sinalizado o interesse não enviou nenhum texto após a entrevista.

7.2.3. Transcrição

Sérgio. Num texto bastante grande e mais produtivo, mas enfim, resumidamente, dá para falar sobre essas questões.

Rebeca. O que eu quero, na verdade, é porque eu li os pareceres do Tribunal acerca das últimas gestões e eu queria ouvir a opinião da gestão municipal. Uma coisa é o Tribunal dizer como ele está vendo a gestão e eu queria ver como é para vocês cumprir esse artigo da Constituição, se há uma dificuldade orçamentária de fazer esse planejamento ou não, é "tranquilo". E como vocês se preocupam com a alocação desses recursos. A ideia da minha pesquisa é essa: ver direito educação e alocação dos recursos no âmbito municipal e para fazer um recorte de pesquisa e conseguir estudar isso eu escolhi Paulínia e o Tribunal de Contas. A primeira pergunta é (porque realmente eu não sei), acredito que a Secretaria tenha em cada Município uma realidade diferente. Eu nunca fiz pesquisa em Município, então estou aprendendo muita coisa também. E aí, eu queria saber como é aqui em Paulínia, e se são vocês os responsáveis por determinar onde esse dinheiro será utilizado.

Sérgio. De certa forma quem é o gestor é o Prefeito. Prefeito é quem define as políticas públicas de todas as pastas. A educação, é claro, tem a participação do Secretário de Educação. Para poder participar, então, é feita a definição dessas políticas públicas, o investimento que é. Na verdade, o poder público, a prioridade dele, é a Educação Básica. Essa é a grande preocupação do poder público: na questão da Educação Infantil, creches, e das EMEIs [Escola Municipal de Educação Infantil], Ensino Fundamental também. Então todas as outras, e todos os outros investimentos em educação, seja feito este no ensino técnico, na bolsa de estudos (não que não seja prioridade, é também uma política do Prefeito) mas, na verdade, o poder público, a obrigação dele, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação [LDB], é o investimento em Educação Básica.

Rebeca. Entendi. Pelo que eu pesquisei, na verdade, o Poder Legislativo é que vai falar "na lei orçamentaria a gente vai destinar tanto para esse setor".

Sérgio. Fique à vontade para intervir, viu? [falando com Cléber].

Rebeca. Sim, acho que é legal que cada um complemente com o que sabe.

Sérgio. O Legislativo agora... oportunamente você veio num tempo bom. Na semana passada, até dia 30 de setembro (hoje nós estamos no dia 2 de outubro), tínhamos que mandar para a Câmara, o poder público, o Poder Executivo, a Prefeitura, tinha que mandar para a Câmara o PPA, que é o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que ia comportar todos os investimentos de todas as pastas. O PPA não acontece todos os anos, ele é no primeiro ano de gestão do Prefeito. Por que o PPA é assim? Porque ele vai prever os 3 anos de governo dele mais um do próximo. Então, o quê que aconteceu agora? Ele vai deixar 2018, 2019, 2020 e 2021. Então ele põe um PPA, que é plano plurianual. Por que ele faz isso? Porque o próximo Prefeito que virá tem que atender as metas que ele colocou no plano de 4 anos que ele tem. Este prefeito também teve que cumprir a meta de um ano do anterior. Isso chama PPA, Plano Plurianual. LDO, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e outras leis de orçamento, elas são fixadas. Então o Prefeito fez cortes muito grandes, porque nós não estamos vivendo um grande momento financeiro e orçamentário. Fez cortes na educação, transporte, segurança, saúde. Teve que fazer por conta de todos os investimentos e da captação de recursos. Então houve cortes na educação e esse orçamento é que é mandado para Câmara e a Câmara vota e aprova, e assim nós vamos ter que se ater a ele nos próximos anos.

Rebeca. Então, na verdade, vocês que fazem essa PPA ou LDO e aí a Câmara só aprova?

Sérgio. O só é por usa conta, porque eles cortam e fazem essas modificações. Eles fiscalizam o que a gente faz. Na verdade, eles recebem pronto, evidente que eles também...o que a gente faz tem relevância, eles

não vão cortar tudo. Mas eles têm que fazer os ajustes, eles pedem, eles vão fiscalizar. É Poder Executivo sendo fiscalizado pelo Poder Legislativo. Tem que passar pela Câmara para ela aprovar. Por exemplo, orçamento da educação 225 milhões, eu não lembro agora.

Cléber. 371 milhões.

Sérgio. 371 milhões. É obrigado por lei a gastar 25% do orçamento ou mais que isso. A legislação impõe isso, e a gente tem que fazer essa distribuição dentro do investimento com professor, creche, EMEI, bolsa de estudo, formação de professores. Enfim, uma série de coisas aí. A educação é uma das pastas mais importantes.

Rebeca. E como vocês tomam essa decisão, dentro desses 25 ou até mais que vocês utilizam para educação? Como escolhem "ah, isso vai para Bolsa Educação"?

Sérgio. É uma demanda dentro da necessidade do Município, por exemplo, essa questão da Bolsa Educação aí é um benefício já concedido há vários anos no Município. Então o Prefeito... é uma concessão na verdade. Ele pode cortar? Poderia. Poderia não ter Bolsa Educação, que não é um investimento obrigatório, poderia - o 3º ensino, para o pessoal da faculdade, que está pretendendo fazer uma faculdade. Então tem um programa chamado Bolsa Educação, que concede bolsa de estudos. Não é prioridade da municipalidade, mas ele investe porque já vem esse programa há um bom tempo então nós fazemos esse investimento. Os outros investimentos vão acontecendo a medida em que, por exemplo, as escolas estavam todas precárias na questão do espaço físico, das construções, então temos que fazer reformas em prédio, escola. A prefeitura entra um pouco na parte política. A prefeitura herdou uma dívida muito grande, muito grande mesmo, principalmente na educação. Havia muitos fornecedores tendo que pagar, muito sucateamento de prédio público, de investimento com professor, faltando professor, faltando o pessoal que é do apoio: merendeira, cozinheiro, é, servente, enfim. Nós ainda estamos equalizando

esses problemas aí. Então, você tem que verificar quais são as necessidades, as demandas que têm, para atender melhor a população. Sempre vai haver reclamações no sentido do que: não tem vaga de creche ali; nós temos que atender a demanda do Ensino Fundamental porque ainda não tem; professorado que reclama de salário, que a gente tem que alterar. Agora mesmo, por exemplo, uma grande conquista dos servidores: a hora-atividade dos professores, que é um benefício que eles ganham, foi incorporada ao salário.

Rebeca. Entendi, a título de FGTS, essas coisas... E esses 371 milhões, você tem noção da porcentagem que é para educação?

Sérgio. Mais que 25, a porcentagem eu não sei. A saúde tem quase igual, são as duas pastas que tem maior orçamento. A educação tem mais que a saúde. Mas a saúde também tem um aporte bastante grande para investimento e essa distribuição aí é o prefeito que senta junto com a equipe dele de finanças, de orçamento e jurídico e com as comissões responsáveis pelas pastas para definir o orçamento inteiro do município.

Rebeca. E vocês participam dessa reunião?

Sérgio. Nós tivemos na entrega. Nós fazemos o....

Rebeca. PPA [Plano Plurianual], né?

Sérgio. É, nós ajudamos a fazer porque, por exemplo, da pasta aqui nós sugerimos. O prefeito tem a liberdade de fazer cortes, de ajustar, não é o que a gente sugeriu. Ele teve que fazer cortes, tanto que fez. Nós participamos. Foi na quarta-feira.

Rebeca. Bem recente.

Sérgio. Na quarta-feira nós fizemos uma reunião de apresentação do plano final.

Rebeca. Até pesquisando sobre a posse e nomeação do prefeito, Dixon, né? Achei interessante o que ele disse também: que tem um grande orçamento, mas a gente precisa...

Sérgio. Gastar melhor.

Rebeca. É, fazer um gasto eficiente né? E aí interessante porque você até comentou: "houve na educação cortes realmente". Ele teve que dar uma secada, assim, no...

Sérgio. É ele teve que adaptar o orçamento que tinha para as demandas que estão tendo, para pagar dívidas que já estava com fornecedores. Para colocar o orçamento em dia, o financeiro tinha que... A prefeitura não tinha a CND, a certidão negativa de débito, que é muito importante o Município ter porque ele capta recursos, ele pode captar financiamento, ele pode receber verba federal, se ele tiver a certidão. Se ele tiver dívida, você não pode. E a certidão negativa de débito foi conseguida através do pagamento de tudo que estava atrasado e hoje tem a CND. Então por conta de pagar dívida, você não pode investir naquilo que você...nós temos um orçamento apertado para 2018. Apertado não, mas dentro de uma outra realidade, que gostaríamos de ter mais. Orçamento para poder comportar toda demanda que a gente tem mas não tem, então, teve que fazer o corte. Ele fez para ajustar isso aí. Então nós estamos numa realidade que estamos buscando recurso para poder atender tudo que tem que ser atendido.

Rebeca. Então, não sei se vocês...até talvez você que mexe com orçamento. Mas uma coisa que andei pesquisando também sobre a questão de garantir 25% para educação é que isso muitas vezes podia prejudicar o orçamento em outras áreas. Por exemplo: o Município tem uma demanda muito grande com saneamento básico e aí o orçamento já está comprometido com a educação e eles não vão ter tantos recursos para alocar naquelas áreas mais emergenciais. Não sei se você tem noção disso, ou se é outro setor de finanças que lidaria com essa dificuldade.

Sérgio. É. O que a gente... assim... Tem uma estrutura administrativa, o Poder Público deve ter uma estrutura administrativa para dar conta disso. Então quando você fala assim "tem uma demanda de saneamento básico aqui", "olha, tem uma demanda de construção de uma ponte". Paulínia tem um problema muito grave na situação urbana dela. Nós temos, nós somos, uma cidade de 100 mil habitantes que já está com problemas de cidade de médio porte, porque o planejamento urbano não foi feito. Então, essa é a maior preocupação. Então, senta Secretaria de Educação, de Planejamento Urbano e vão definir, "olha o problema lá". Uma coisa não pode afetar a outra. Então quando ele reduz no saneamento básico, não foi porque ele tirou dinheiro do saneamento básico e colocou na educação. Talvez possa acontecer, mas ele tem que ter uma política de construção com todo mundo para verificar (sem causar prejuízo) ao que precisa atender mesmo. Então, os orçamentos são separados. Se o saneamento, que é a Secretaria de Obra e Serviço Público tem que fazer, construção de creches e escolas (e é preciso - cria um bairro aqui, tem que criar uma escola e uma EMEI), quem tinha que fazer isso antes é o planejamento urbano que fala "olha, vai ter a criação de outro bairro ali precisa ter saneamento, ruas, escolas, posto de saúde. Então, é uma situação que tem que ser pensada antes para não causar prejuízo para nenhuma das pastas.

Rebeca. Sobre o Tribunal de Contas, vocês chegam a... assim, não sei se leem os pareceres, ou, como chega o parecer do Tribunal. Porque sei que pelo que tenho entendido da natureza da decisão, ele não condena no caso das contas anuais. O Tribunal só emite o parecer e a Câmara dos Vereadores que vai definir se eles acatam ou não o parecer. Mas eu queria saber se é relevante para vocês.

Sérgio. (risos) Não só é relevante como norteia o que a gente está fazendo. Então, por exemplo, estou recebendo uma série de questionamentos do Tribunal de Contas. Nós temos jurídico, nós encaminhados todas as respostas a essa pesquisa. No que é porque toda vez você falou muito certo. O Tribunal de Contas não é um órgão julgador, ele é meramente opinativo e ele é fiscalizador. Ele fiscaliza e orienta toda a

questão das contas. Uma conta ser aprovada pode vir com uma ressalva do Tribunal de Contas dizendo que as contas estão irregulares. Isso significa o quê? "Regulariza!". Então ele pede para gente regularizar a conta que está irregular e, se o prefeito não regulariza, ele pode opinar que as contas do prefeito Dixon no ano de 2018 (por exemplo) podem ser julgadas irregulares. Esse parecer vai para a Câmara, e a Câmara pode julgar as contas irregulares (por conta até da opinião do Tribunal de Contas) e cassar o mandato dele, pode até ser isso, ou pedir explicações. Então toda manifestação do Tribunal de Contas para gente é de extrema importância para que a gente possa estar ajustado, porque o TCE-SP é quem dita normas e procedimentos em todas as situações administrativas que a gente tem. Hoje o TCE fiscaliza se tem funcionário numa escola, não tem funcionário, quanto está sendo aplicado, se tem procedência toda denúncia que vai lá para o Tribunal. Por exemplo, nós tivemos o caso da merenda. Ela foi terceirizada, então todos os contratos, ele fiscaliza todos os contratos administrativos. Ele quer saber quanto a gente está pagando na merenda, se estamos fornecendo merenda boa e de qualidade para as crianças, se os produtos têm qualidade. Enfim, essa é a fiscalização do TCE. Ele vem... nós temos às vezes, muitas vezes, durante o ano todo, a auditoria do Tribunal de Contas, que eles comparecem, querem ver como é que as coisas estão acontecendo.

Rebeca. São equipes especializadas né? Elas vêm às vezes...

Sérgio. São auditorias né. Eles vêm, os auditores vêm, e tiram fotos... querem saber como é que está, fazem às vezes (faziam né... agora estão fazendo um completo...), faziam por amostragem. Então ele falava: "oh, eu quero o contrato da merenda, do lixo, quero contrato da saúde". Contratos grandes eles são obrigados a fiscalizar o formal, como foi feito, a licitação, se foi feita a licitação, se não foi. Nós tivemos que fazer um contrato emergencial, que a lei permite, mas o pessoal não gosta de fazer porque não faz licitação. Quando o contrato tem que ser feito para não causar o desabastecimento de alguma coisa. Esse contrato não pode ter mais de 180 dias (3 meses), então nós tivemos que fazer o da merenda. E esse foi um

contrato supercomplicado e eles ficaram no pé da gente o tempo inteiro para saber se o contrato estava sendo feito de forma regular.

Rebeca. Uhum, e você acha que essa fiscalização do Tribunal acaba ajudando vocês ou mais atrapalhando?

Sérgio. Olha, falar que atrapalha... nós estamos num mundo hoje que precisa ser feito. Os poderes públicos têm que ser fiscalizados seja federal, estadual ou municipal. Isso é, nós não temos como não ter esse tipo de fiscalização e acompanhamento. O que às vezes engessa a gente é que em algumas situações são minúcias que você tem que atender. A legislação manda atender, mas a dinâmica do serviço público (nada contrário a lei), às vezes impede você de fazer alguma coisa em muito pouco tempo. Por exemplo, esse contrato emergencial que tivemos que fazer. Se fosse esperar para fazer o contrato do jeito que é para fazer, correndo prazos e tal, ele ia passar de três, quatro, cinco meses e a aula ia começar dia 13 de fevereiro. Então nós fomos obrigados. O Tribunal falava: "ó, essa situação não dá não, vocês têm que fazer licitação!". Então algumas coisas, dos rigores da lei, independente se ela é boa ou não para gente, se a gente gosta ou não, elas vão ter que ser feitas porque a gente vai ter que está cumprindo a lei.

Rebeca. Entendi, só para eu entender então: tem realmente um engessamento, mas ele acaba sendo necessário?

Sérgio. Ele é necessário e a gente vai ter que se adaptar aos novos tempos, né?! Então toda a legislação que tem, o Tribunal de Contas vem, não cabe a gente "oh, não vou cumprir!". A gente tem que cumprir, então ele é fiscalizador, ele é opinativo, ele acompanhada o que a gente está fazendo. Então falar para nós, não é que causa desconforto, mas temos sempre que estar atentos para cumprir a determinação do Tribunal de Contas.

Rebeca. É então, uma coisa que achei interessante porque nos últimos pareceres ainda tinha um déficit de vaga nas creches e aí hoje pesquisando

no site eu vi que vocês tinham (a gestão passada na verdade, era até outra Secretária de Educação), é.. tinham zerado a fila de vaga nas creches. E aí, eu não sei se vocês podem respondem porque no fim não é a gestão. Mas se vocês souberem falar o que aconteceu para zerar essas vagas.

Sergio. (risos) Na verdade não zerou. Porque é assim, o que acontece, é dever nosso cumprir (como eu falei para você) a Educação Básica. Educação Básica é creche e EMEI. É direito pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Constituição até. Todos têm direito ao ensino da Educação Básica. Há uns 5, 6 anos atrás a demanda (2011, acho), a demanda era muito grande, muito grande de creche e EMEI e não foi construído nada na cidade naquela oportunidade. Então foi feito e você tem aí anotação, um programa juntamente com o Ministério Público, que chama PROEB (Programa Pró-Educação Básica) porque nossa demanda batia (não sei informar o número), mas acho que é mais ou menos isso... 1000 alunos, crianças em lista de espera na cidade inteira. Então o Ministério Público permitiu que fosse feito um PROEB em que houve um convênio entre a prefeitura e 19 (agora são 19, não sei na época quanto eram mais foi aumentando), creches e EMEI, escolas da Educação Infantil para atender. Então é assim, zerou, zerou porque o particular atendeu. Porque se o particular não tivesse atendido, nós tínhamos criança em lista de espera. Então foi distribuído para entidades privadas, nós pagamos estas entidades com dinheiro público e elas fornecem vagas para gente. Então é um serviço que eu não dou conta e alguém autorizado faz por mim, com anuência até do Ministério Público. Então foi permitido. Agora estamos com outra realidade: nós temos que fornecer e aumentar nosso número de vagas porque a justiça, o juiz, promotor, eles pedem sempre que a gente invista em educação, principalmente educação básica na construção de novas unidades. Mas essa é uma cidade que cresce na região metropolitana de Campinas, mais do que outras cidades aqui, por causa do nível, custo de vida, salários, alto poder aquisitivo, então Paulínia cresce. Você imagina quando começa o ano a gente consegue chegar perto de zerar, mas bebês nascem a todo momento, crianças são promovidas de berçário para maternal então nós nunca vamos conseguir zerar. A não ser que construa mais do que nossa necessidade.

Hoje temos déficit. Temos 19 entidades particulares conveniadas atendendo 2200 crianças, se não fosse por elas nós teríamos mais déficit do que a gente hoje tem. A gente tem déficit...

Rebeca. Isso foi uma herança da gestão passada? Essas parcerias com as escolas particulares?

Sergio. De algumas gestões, não foi só da gestão passada, de algumas gestões. Gestão passada deixou essa herança mesmo de atendimento de vagas. Agora nós estamos fazendo novos investimentos e novos planejamentos para poder tentar, na medida no possível, ir chegando perto de atender o maior número de crianças e não precisar dessas parcerias.

Rebeca. A gestão de vocês, atual, tem uma visão um pouco diferente no sentido de tentar acabar com essas parcerias e concentrar a demandas nas instituições e escolas publicas mesmo, né?

Sergio. É dever nosso, o dever é nosso de atender. Mas assim, quando não há possibilidade até com anuência da justiça, da promotoria, que fica em cima também, fiscaliza todo momento esses investimentos aí. Então é uma questão assim... momentaneamente, nós ainda temos que recorrer ao particular para poder atender a demanda, por quê? Se nós não atendemos, por exemplo, vem uma mãe aqui "eu quero creche para o meu filho" e a gente fala: "nós não temos escola para colocar". Ela pode ir à Justiça, entrar com um mandado de segurança e com certeza vai ser garantido. Não é o ideal, nós temos que garantir, mas em algum momento nós não vamos ter como atender todo mundo. Aí essas pessoas vão recorrer à Justiça e nós somos obrigados a conceder a vaga.

Rebeca. Qual atuação do Conselho Municipal de Educação e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB? Porque eles foram citados em um dos pareceres que eu li, e eles fazem o controle pelo que eu entendi justamente de como esses recursos são alocados, me pareceu interessante como um suporte de um controle mais próximo, não só do Tribunal de Contas – distante, mas também um controle...um conselho dentro da

própria cidade para ajudar. E aí eu queria saber qual a relação ente vocês e se vocês apoiam e participam do Conselho.

Sergio. A relação antes da gente...porque a gente entrou nessa gestão aí, a partir de janeiro [de 2017]. Ela era conturbada com o Conselho e a Secretaria de Educação. Eu percebi isso conversando com o pessoal do conselho. Agora eles têm mais participação da gente, em reuniões. Eu acho de fundamental importância que a gente possa trabalhar ao lado do conselho. O conselho tem que ser autônomo da gente, ele não é um órgão da gente, ele é um conselho que é da sociedade civil (com participação nossa também), que ele fiscaliza, ele acompanha, ele monitora, ele aconselha. É de fundamental importância que a gente possa conviver bem com o conselho, prestando as informações que ele quer, porque ele é, são os olhos da sociedade para gente. Aí, o FUNDEB que você falou é uma outra questão, o FUNDEB é o fundo de desenvolvimento da educação básica, tá? O governo federal ele dá um suporte para as prefeituras para investimento na educação básica, ou seja, ele dá algum investimento, paga professores que são da educação básica através de verba federal e investimento em escolas, material, merenda, enfim. Então esses são os investimentos que só são canalizados para o FUNDEB, para a educação básica. O Conselho Municipal de Educação tem uma câmara que chama Câmara do FUNDEB, cabe a ele fiscalizar se nós estamos aplicando esses recursos na educação básica. Então eles fazem apontamentos, às vezes, para gente, apontando irregularidades que possam eventualmente acontecer

Rebeca. Então, na verdade, esse Conselho de Acompanhamento e Controle Social deve ser essa câmara do FUNDEB, deve ser dentro do Conselho Municipal.

Sérgio. Isso, são instituições. Câmara do FUNDEB está de um lado, Conselho Municipal da Educação. São órgãos um do lado do outro, mas um fiscaliza o FUNDEB, o outro todas as aplicações e recursos na educação, ou a educação de forma geral, aplicação de investimentos em capacitação de professor, construção de unidades educacionais

Rebeca. E a última pergunta né, que nem eu estava pesquisando para o meu trabalho. Uma das metas do PNE, a meta 20, é que até 2024 10% do PIB seja investido em educação e aí, tem muito a ver com a minha pesquisa porque eu questiono justamente se investir mais dinheiro resulta em uma boa qualidade. E aí eu queria saber se, na sua visão, investir mais recursos de acordo com essa meta iria garantir a melhoria do sistema.

Sérgio. Não necessariamente. Porque você fala assim que investe muito dinheiro, e às vezes investe mal e é essa a questão: o que é mal? Mal investido, precisa saber quais são as demandas. É com a sociedade que você vai saber. Às vezes um prefeito acha que uma coisa é boa, mas não é. Ele tem que ser muito sensível e consultar a demanda e a sociedade para saber onde ele tem que investir e onde está a demanda. Não necessariamente (é a minha opinião, né!) mais recursos denota melhor qualidade. Se você investir mal... nós temos um orçamento monstruoso, Paulínia tem, é um orçamento, mas ele precisa ser distribuído de forma que a cidade consiga em anos e anos ter qualidade de vida. Ela não pode perder a qualidade de vida em todos os segmentos. Como você falou, invisto tudo em educação e eu deixo o saneamento básico para fora? Não é, entre aspas, problema nosso... como é do munícipe, é meu problema. Mas assim, não é problema nosso se o saneamento não tem. Mas a educação ela precisa também ter esse respeito ao dinheiro público. Então você falou assim, por exemplo, da meta 20... sabe que tem 23 metas. Então, essa é uma meta, tem um Plano Municipal de Educação que foi instituído através de uma lei municipal de educação, todo município tem. Tem metas lá, até para adquirir a nota do IDEB (IDEB é o Índice Desenvolvimento da Educação Básica) e a nossa nota é uma nota boa, mas precisa ser melhorada, é a nota que a gente tem lá.

Rebeca. Tem o IDESP [Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo] e o i-Educ, que é o índice do Tribunal, né?

Sérgio. Isso, nós temos 23 metas. Aí inclusive com reuniões nós estamos reformulando a lei para ter maior participação da sociedade civil, para

cobrar junto com o Conselho Municipal de Educação. Então eu acho que o caminho é esse. Quanto mais a gente fica incomodado com muita fiscalização... igual você, você pode ter seus pais fiscalizando você, mas eles querem seu bem. É igual a sociedade, nós temos que ser fiscalizados porque nós temos que saber qual a demanda e nós só sabemos se nós tivermos ouvido para poder "oh, olha aqui, tem que corrigir aqui... tem que aumentar". Porque essa não é uma situação...ela é dinâmica, ela muda com o tempo. A gente não sabe se daqui a 10 anos, qual será a demanda do município. Não temos uma universidade de acordo aqui. Nós precisamos ter mais universidades de formação (particulares eu falo). Não, porque o investimento do município tem que ser naquilo que ele é obrigado, ele tem que canalizar naquilo. Então, para a gente, teria que ter universidades, cursos técnicos. Pessoal que quer fazer uma faculdade, ele quer melhorar a condição intelectual...mas tem que ser um investimento particular, na minha opinião, e não da prefeitura. Prefeitura pode ajudar, como ajuda na concessão de bolsas de estudo, transporte escolar. Nosso aluno universitário tem transporte escolar e bolsa de estudo.

Rebeca. Então vocês garantem, achei interessante que você falou: que Paulínia tem um orçamento muito grande, mas que precisa garantir o investimento adequado, né?! E aí você enxerga a participação da sociedade como uma das maneiras de garantir...

Sergio. De fundamental importância, porque é a ela que a gente tem que prestar contas.

Cléber. Um termômetro, né?!

Sergio. É a ela que nós temos que...né, porque se você não tem. Se você falar assim, "eu acho que é esse investimento". Toda vez que a gente não fizer isso de maneira colegiada, ou seja, com a participação de todos, a gente está muito próximo de errar, porque acha que esse investimento é o melhor e não é. Então investir significa você dar qualidade, mas as pessoas é que têm que dar as respostas que você quer. Então, normalmente,

política se faz assim: se esse prefeito fizer um bom governo e ele tentar atender as demandas da maioria das pessoas, com certeza ele vai ser reeleito porque a maioria aprovou o governo dele. Então nós precisamos estar sensíveis. Então, por isso que falo, nem sempre um grande investimento significa... tanto é verdade que nosso município não teve uma boa aplicação e estamos colhendo fruto agora. Era para gente estar com todos esses problemas muito mais minimizados se tivesse tido um investimento tranquilo, tivessem feito investimento que era preciso. Educação sempre vai demandar bastante investimento, sempre! Os países mais desenvolvidos aplicam recursos grandes e bem aplicados e, por isso, são desenvolvidos.

Rebeca. Tá bom, então. É isso. Obrigada.

Sergio. Imagina**.**

Cléber. Você viu que eu trouxe uma pessoa do departamento orçamentário, né?

Rebeca. Ah sim, e eu gostaria de saber qual seu nome?

Sérgio. Sérgio Luís da Silva.

Rebeca. E só para saber: seu cargo? Você é diretor de finanças?

Sérgio. Diretor do departamento administrativo e financeiro orçamentário.

Cléber. Quando o Luciano me disse que tinha que subir, porque é uma demanda que não podemos medir né, e eu tinha olhado as perguntas acho conveniente que o Sérgio participe pois é uma forma muito clara de traduzir para você como é feito. E só salientando o que o Sérgio disse no início da conversa, seria muito importante se cada um desses questionamentos (até para efeito de pesquisa, não sei se o tempo é disponível), que fossem todas feitas por escrito. Talvez a contundência de tudo que se possa dizer é muito mais clara do que numa conversa de meia hora, quinze minutos. Mas assim, acho que todos os pareceres que você leu culminam no esclarecimento de

tudo que o Sérgio disse. É... mas se houver necessidade de um esclarecimento por escrito e a gente puder colaborar estamos aqui para isso.

Rebeca. Nossa, com certeza. Seria muito bom.

Sérgio. É legal que, eu falo isso, que as pessoas se interessem em saber como funciona nosso serviço. Fica muito mais fácil as pessoas sabendo. Porque se tem uma desconfiança, "ah, eu acho que é menos importante ou menos confiável do jeito que faz". E entendendo como é que funciona... olha como é que é: tem uma série de órgãos que participam, se cada um faz seu papel temos uma sociedade fiscalizadora. Nós não fazemos, o prefeito não faz aquilo que ele quer, absolutamente. Ele está dentro de regras que são regras que já são feitas há um bom tempo. Você vai estar na área do direito, você vai ver que nós estamos sempre tendo que dar conta a alguém de algo, em todo momento é isso daí. E a regra é lá, são as regras que são você não pode principalmente aqui, principalmente o poder público. O poder público não faz aquilo que ele quer, ele só faz aquilo q a lei manda. A máxima é assim: o particular faz tudo aquilo que a lei não proíba; o setor público só faz aquilo que a lei manda fazer. Ele não tem margem, não tem autonomia. Nós particulares podemos fazer tudo o que a lei não contraria. Então posso fazer tudo, "mas porque você fez assim?" Porque eu acho que é melhor fazer assim. O prefeito não faz, ele não pode fazer nada do jeito que ele acha que é para fazer. Ele tem que fazer...sempre vai haver um regramento: "oh, prefeito o senhor tem que fazer desse jeito aqui", "ah, mas eu preferia", "não tem como fazer isso, tem que fazer do jeito que a lei manda".

Rebeca. Uhum, entendi.

Sérgio. Esclarecido?

Rebeca. Uhum, obrigada.

Sérgio. Obrigado você.

Rebeca. Só uma coisa: em termos formais de pesquisa, eu gostaria de enviar esse formulário para vocês e depois você assina se você desejar participar.

Sérgio. Sim, com certeza.

Rebeca. Aí você assina, vou te mandar escaneado com o nome e a proposta da pesquisa, mas aí você também assina se quer parecer com seu nome ou.

Sérgio. Não, sem problemas.

Cléber. Eu passo meu e-mail para ela. Beleza Sérgio, obrigado viu?

7.3. Entrevista Secretário Adjunto

Entrevista realizada no dia 3 de outubro de 2017 com Cléber César Modesto, Secretário Ajunto da Secretaria de Educação do Município de Paulínia. Ele também é professor universitário na Faculdade Anhanguera e diretor executivo do Grupo Kroton. Esse é seu primeiro ano na gestão pública. E terminou recentemente seu mestrado na UNICAMP na área de educação.

7.3.1. Roteiro

Utilizei o mesmo roteiro para entrevistar todos os integrantes da gestão municipal de Paulínia (ver item 7.2.1).

7.3.2. Contextualização

Após a saída de Sérgio da sala, e ainda aguardando a disponibilidade do Secretário para a entrevista, conversei com Cléber sobre alguns assuntos referentes a pesquisa e a realidade do Município de Paulínia. Apesar de ter sido uma conversa informal e não uma entrevista devidamente estruturada, optei por utilizá-la como material de análise dado as informações e pontos de vista trazidos.

7.3.3. Transcrição

Cléber. Isso você vai levar de volta, né?!

Rebeca. Não, levarei só um deles [referindo-se ao formulário de consentimento]. O outro ficará com o Secretário.

Cléber. Você já está formada?

Rebeca. Não. Estou no terceiro ano.

Cléber. Terceiro? Você é de Paulínia?

Rebeca. Não, sou de são Paulo. Na verdade, nasci em Minas, mas moro em são Paulo.

Cléber. Mas não tem sotaque nenhum, né?!

Rebeca. Não, porque eu moro em São Paulo há 13 anos.

Cléber. Ah, tá! Porque não tem nada...

Rebeca. E você é o Secretário Adjunto, né? E seu nome?

Cléber. Cléber modesto. Com C. Problema de falar Cléber, pensam que é com K, mas não muda né. Mas perguntei se você é de Paulínia, porque eu ia perguntar como o munícipe enxerga a gestão da secretaria de educação. Porque, às vezes a pessoa: "ah, mas você não fez isso, você não disponibilizou isso, você não fez aquilo". Mas é aquilo que o Sérgio disse: "temos que fazer aquilo que a Justiça permite ou manda fazer". O PROEB,

por exemplo, você tem que estar o tempo todo atendendo. Às vezes por mandado de segurança, às vezes não tem a vaga, se você não tem a vaga e ele não conhece a realidade você vai ter que atender. Aí normalmente a gente tem respondido "estou atendendo por uma questão de mandado, mas estamos nas seguintes condições". Porque lá eles não têm obrigação de saber como está...

Rebeca. Andamento de construção de creche...

Cléber. É... não se constrói uma creche em 5 minutos, demanda um tempo e enfim, o que precisar da gente, Rebeca. Aí está meu e-mail, o Luciano deu o cartão dele, alguma coisa?

Rebeca. Deu, acho que deu. Aí eu só mando, porque como eu acredito que não dê para...né, é individual, então, não dê para colocar o nome de vocês apesar de terem participado. Então só para formalizar envio por e-mail e vocês assinam e me mandam escaneado para eu ter junto que vocês consentiram em participar.

Cléber. Não, claro. E eu acho que isso é bacana de uma forma direita ou indireta a gente transmite qual é o papel da secretaria de educação. Talvez muita coisa... você visitou algum outro município ou não?

Rebeca. Não

Cléber. Só aqui?

Rebeca. Porque, de início, eu pensei em olhar uns dez municípios, mas eu tinha pouco tempo e não é fácil entrar em contato com todas secretarias.

Cléber. É, e é assim. Eu sou professor por formação, o Luciano é professor também e é minha primeira demanda na gestão pública. Luciano já tem uma demanda política maior. O Sérgio está aqui na prefeitura há 25 anos, então ele conhece como funciona a prefeitura. Mas eu, a gente enxerga isso como uma excelente oportunidade. Mas tem muitos que nem te recebem. "não, quero! É alguém que veio bisbilhotar". A gente não tem nada para

esconder. A gente está fazendo a gestão, e a gestão é dentro do que a lei mandar fazer. Então a gente só está fazendo o que a lei permite. Se tem alguma coisa contrária, vai ser apontada.

Rebeca. É, e eu acho legal. O meu intuito da pesquisa, de vir, é porque eu poderia simplesmente pegar os pareceres do Tribunal e "legal, é isso o que estão falando". Mas é sempre bom ter a perspectiva do gestor municipal. Acredito que no próprio Direito é algo muito negligenciado...a doutrina fala muito do aspecto normativo, então, como essa norma tem que ser interpretada, ou, como os órgãos de controle e como o Judiciário definem. Mas pouco se fala de como o gestor municipal tem lidado com aquela determinação.

Cléber. É legal? Nem sempre é tão bom. Você tem que engolir a seco e seguir adiante, porque as expectativas que nós criamos em fazer. Acho que todo mundo que entra na Prefeitura pela primeira vez fala assim vou construir um monte de escola, vou dar uniforme para todo mundo, vou dar Mc Donald's na merenda das escolas, mas não é assim que funciona. Você tem um regramento para merenda, para o uniforme, para tudo. É escolha sua ou imposta, a pesquisa?

Rebeca. Não, escolha minha, total, porque...

Cléber. Você quer ir para o Direito Público?

Rebeca. Quero.

Cléber. Legal.

Rebeca. Porque a gente tem um grande tema que é jurisdição constitucional lá na Escola de Formação. Aí dentro desse tema tenho amigos pesquisando delação premiada, estou pesquisando educação nos municípios, outros pesquisando...

Cléber. Delação premiada hoje está muito na moda.

Rebeca. É, o STF está decidindo bastante coisa sobre o tema então o pessoal está aproveitando bastante. Mas eu fugi bem a regra, porque lá o pessoal olha muito para o STF né, olha muito para as decisões. E eu quis já uma pesquisa mais prática.

Cléber. É, e às vezes...buscando algumas nuances da municipalidade. E escolheu um município, não sei por que motivo, mas escolheu um município diferente. Em Paulínia tudo é diferente.

Rebeca. Sim. Eu disse até, porque é um município que investe muito em educação.

Cléber. É na verdade nós tínhamos uma receita espetacular, dez, quinze anos atrás. Hoje a receita caiu muito. Só que o município não para de crescer. Hoje tem 100 mil habitantes e é um município bastante paternalista: Bolsa Educação, alimentação, família, PROEB. Todo mundo recebe muito benefício aqui. A média salarial que os professores na RMC [Região Metropolitana de Campinas] é quase três vezes mais que a média geral, então isso é diferente. Faz uma diferença muito grande. Hoje a gente tem buscado bastante recurso federal, por que há um tempo atrás Paulínia se considerava sustentável.

Rebeca. Em termos de educação?

Cléber. Não, em todos. Toda municipalidade era sustentável. Tinha muito recurso rentável. Tinha a Petrobrás que estava no auge antes desse escândalo da lava-jato.

Rebeca. Entendi, e hoje vocês não têm mais esses recursos provenientes do petróleo, *royalties*, né?!

Cléber. Não, não tem. Tão forte como era não. Tem o que sobrou aí, né. Tínhamos 3 mil e poucos funcionários diretos aí na Petrobrás. Hoje se tiver são uns 700 então tem uns órfãos da Petrobrás. É uma cidade rica no sentido de você não vê, não tem favela, uma cidade cheia de condomínios.

Todo mundo com carro bom na mão, e grandes escolas. A escola já foi...a municipalidade...a educação municipal já foi considerada a melhor educação da RMC, então muita coisa boa.

Rebeca. RMC é?

Cléber. Região Metropolitana de Campinas.

Rebeca. Ah, sim.

Cléber. Então nós temos um grande desafio. Mas a gente também não quer vender sonhos. A gente não quer fazer uma gestão vendendo sonho: "ah, a gente vai ter a melhor universidade, o melhor uniforme". Porque a gente tem que seguir dentro do regramento. É mais difícil fazer dentro do regramento? Até pode ser. Mas é muito mais frutífero, você colhe muito mais frutos do que tentar vender sonhos. "Ah, daqui dois anos a gente vai ter uma universidade aqui". Não vai! Primeiro a gente tem que pensar em educação básica, depois em ensino médio...

Rebeca. É, é uma das prioridades constitucionais até...

Cléber. Depois o técnico e depois a gente segue com o ensino universitário. Mas conte conosco, o que você precisar da gente.

Rebeca. Tá bom.

Cléber. O que a gente puder colaborar.

Rebeca. Aí eu mando e-mail, aí se você se interessar em escrever mesmo.

Cléber. É, eu vou pedir, o Sérgio está bastante assoberbado com uma série de situações. Porque tudo que vem de pedidos, além de responder pelo Departamento Financeiro Orçamentário, toda demanda jurídica até para gente aproveitar dele no sentido de ser advogado e ter uma leitura jurídica daquilo que vem tudo passa por ele. Então tem uma demanda do Poder Legislativo, da veerância da cidade, "Sérgio, como a gente pode responder

isso”. Porque a gente sabe que tudo que a gente responder, numa certa forma, a gente vai ter que lá na frente cumprir. Então ele tem nos ajudado, ajudado muito com relação a isso. Eu sei que talvez seu prazo não seja tão extenso.

Rebeca. É, dia 17 de novembro.

Cléber. Mas você já tem um apanhado que a gente queria passar nesse questionamento, mas eu vou pedir que em cima dessas 7 perguntas aqui ele consiga redigir um texto. O Sérgio gosta de escrever, você vai receber um calhamaço. Talvez muita coisa ele tenha pronta, do PROEB, sobre o FUNDEB, até para te abastecer de informação. Mas conte conosco sempre.

Rebeca. Muito obrigada.

Cléber. Imagina. E boa sorte na sua pesquisa. Sei que não é fácil, terminei meu mestrado em educação há pouco tempo aqui na UNICAMP e confesso que não é fácil.

Rebeca. Não, é. E é uma das minhas primeiras experiências na verdade com pesquisa. Fiz uma iniciação ano passado e agora estou fazendo...

Cléber. É, mas assim a gente não conhece a pessoa em 20 minutos de conversa mas você parece ser bastante centrada e conversando parece que leu os pareceres dedicadamente. Porque hoje a gente tem, eu trabalho, eu sou diretor corporativo do grupo Kroton, que hoje é a maior instituição de ensino do planeta grupo (Anhanguera, Estácio,...) e a gente tem uma grande gama de alunos que chegam na pós-graduação, por exemplo, com índice de analfabetismo funcional lá em cima. Lê um texto e eles não conseguem entender o que o texto quis dizer, ou relacionar com a pesquisa, com o que se pede. Mas percebe-se no bate-papo aqui que os pareceres foram muito esclarecedores para você e te deu subsídio pra você entender as colocações aqui. Bacana, conte conosco.

Rebeca. Muito obrigada.

Cléber. Você gostaria de falar com o Luciano [Secretário da Educação] ainda?

Rebeca. Ah, eu gostaria.

Cléber. É, eu não sei quanto tempo ele vai demorar lá.

7.4. Entrevista Secretário de Educação

Entrevista realizada no dia 3 de outubro de 2017 com Luciano Ramalho, Secretário de Educação do Município de Paulínia desde janeiro de 2017. Ele também é professor universitário e já está há algum tempo na política.

7.4.1. Roteiro

Utilizei o mesmo roteiro para entrevistar todos os integrantes da gestão municipal de Paulínia (ver item 7.2.1)

7.4.2. Contextualização

Após concluir a minha entrevista com Cléber, esperei por cerca de cinco minutos até a chegada do Secretário. Notei, enquanto esperava, que o Manual de Aplicação do Ensino, publicado pelo TCE-SP em 2016, estava em sua mesa de livros, corroborando com a dita preocupação dos gestores municipais em seguir as determinações do Tribunal.

7.4.3. Transcrição

Luciano. Bom, Rebeca! Vamos lá! O orçamento né, por lei, 25%...você sabe disso. Hoje, até agora, com o que nós fizemos esses nove meses... a gente fez uma conta aí e está em 34%, o que é que a gente tá ocupando hoje aí do orçamento. Se eu falar para você que é o suficiente, é claro que não! Temos muito mais coisas aí que nós precisamos fazer. Agora a gente sabe que recurso, ele é uma situação onde você tem uma limitação, e nós pensamos...Paulínia é uma cidade que arrecada muito, mas acontece muita coisa principalmente com a situação da política do assistencialismo que você também tem pouco.

Rebeca. Uma demanda, né.

Luciano. Uma demanda muito grande, né?! Eu não sei se eles te passaram. Nós temos uma situação de bolsa de estudo aqui que a gente faz e nós estamos mexendo para que exista uma contrapartida disso, isso onera muito. Uma outra situação que onera demais é a folha de pagamento do funcionário. Onera muito o nosso orçamento, mas assim, se eu falar para você "os 25% cabíveis dentro do orçamento para a educação nos ajuda"? Demais! Porque se não, nós não teríamos essa obrigação de ter que reservar 25%. Sabemos que os países mais desenvolvidos do mundo são desenvolvidos porque trabalham e levam educação a sério. É o que nós estamos tentando fazer aqui. Em 34%, que nós conseguimos consumir hoje para que eu pudesse ter uma educação com qualidade (que hoje Paulínia é reconhecida por isso) eu precisaria de mais. Eu precisaria de mais já que nós temos uma grande parte de folha de pagamento e eu gostaria de trabalhar parte de capacitação de professor. Isso também leva uma quantia importante aí do orçamento. Além disso, nós temos que ter as obrigações com relação àquilo que é pertinente à Secretaria. Uma outra situação (eles devem ter comentado contigo), em relação ao transporte...hoje se gasta muito com transporte escolar. É um outro projeto que a gente está fazendo

para fazer uma adequação de atendimento num raio. Eu pedi para que o pessoal fizesse. A partir de agora, a criança que é matriculada, nós estamos tentando colocar na creche próxima à casa dele. A gente tem uma redução de custo. Antes ninguém se preocupava com isso. 25% (respondendo à sua pergunta) é ótimo, mas sempre o que vier a mais, sempre é bom e nós estamos trabalhando com isso. Hoje graças ao trabalho que nós estamos fazendo, a minha equipe, a gente está conseguindo recuperar tudo aquilo que Paulínia nunca teve que é conseguir ter verba do Governo Estadual e do Governo Federal. Nós estamos indo buscar emendas disso, estamos indo buscar ajuda do Governo Estadual e Federal que antes não se tinha, por quê? Porque simplesmente não se prestava conta. Hoje a gente está buscando colocar toda documentação em dia do que precisa para também ter isso. Então, eu quero trabalhar muito mais do que só os 25%. Pessoal deve ter falado para você: é colegiada decisão (sempre, né!) de orçamento, nós fomos chamados, nós palpitamos.

Rebeca. Fazem o PPA [Plano Plurianual].

Luciano. Exatamente! O plano plurianual foi trabalhado. A Secretaria de Educação participou efetivamente disso. Se conseguirmos alinhar tudo isso, nós vamos ter uma educação ainda melhor. Minha preocupação: aluno da rede pública tem que ter uma situação impecável, né. Nós estamos trabalhando muito para isso. Bom exemplo hoje, reconhecidamente pelo pessoal do Tribunal de Contas que teve aqui, que fizeram visita *in loco*, eles reconheceram que a merenda é muito bem-feita, merenda de qualidade. E a outra situação é: o professor, o funcionário da Rede Municipal, professores, monitores, assistentes auxiliares e o pessoal que fica na base. Tudo isso aí a gente está tratando de uma forma muito digna, porque a gente sabe que está na mão deles a educação funcionar. Então, qual é o nosso projeto? Capacitação de todos os profissionais da área de educação, né?! E para o ano que vem, nós estamos até providenciando o local (que já é da Prefeitura) para a gente transformar num centro de capacitação do professor, que é uma as grandes fontes que eu fui beber quando eu assumi a Secretaria de Educação. As cidades que eu fui buscar que tinham

educação de qualidade, todas elas tinham centro de capacitação de professores, tá?

Rebeca. É, porque uma coisa que me chamou atenção quando eu escolhi Paulínia (isso também talvez você não possa responder porque não é a sua gestão). Mas havia pareceres desfavoráveis do Tribunal, mesmo com a utilização de 32% e isso que me chamou atenção. Então, na sua gestão você tem tentado trabalhar com essa alocação de recursos?

Luciano. Sem dúvida nenhuma. O que se tem muito, né?! É que o pessoal...a gente até viu algumas coisas disso. Antigamente, educação, por ter 25%, então acaba sendo uma forma de socorrer todo mundo e na nossa gestão não. Na nossa gestão, dinheiro da educação é para ser usado em educação. Essa é uma demanda do Prefeito e que tem todo meu aval para a gente fazer todo o controle disso. Então não tem uma forma de tirar disso, antigamente tinha: "ah, tá! Move daqui, tira daqui e tal". Nós não fazemos esse tipo de coisa.

Rebeca. Mas vocês também herdaram um pouco de alguns compromissos (por exemplo, o Bolsa Educação) de outras gestões que agora vocês estão tendo que lidar...

Luciano. E além disso, é um programa que hoje se a gente for trabalhar nele, ele é um programa assistencialista que a Prefeitura não tem retorno nenhum disso. Esse ano, nós gastamos 20 milhões em bolsa de estudo. Então, quer dizer, não se tem uma situação de contrapartida e nós estamos trabalhando para que o próximo ano o aluno que é bolsista faça contrapartida para o Município. É uma forma até para que ele possa valorizar essa bolsa de estudo que ele tem. Você sabe que tudo que é dado, o pessoal não valoriza muito. Então nós estamos trabalhando. Nós vamos diminuir. Esse ano teve uma diminuição no PPA novo, diminuição no valor que é dedicada a bolsa e nós não vamos precisar perder nenhuma bolsa, por quê? Nós já estamos em contato com as faculdades que são conveniadas para que eles tenham um desconto também nessa situação

que nós estamos pagando. Porque nós estamos pagando em dia. Antigamente, não acontecia isso. Então hoje as contas estão redondas, nós vamos buscar desconto. Além disso, nós vamos trabalhar assim um raio também de cidades mais próximas. Por exemplo, nós estamos tentando trazer mais faculdades para Paulínia, a partir do momento que nós trouxermos, o aluno que quer fazer Administração, se ele quiser fazer, Paulínia tem. Se ele quiser fazer fora, ele vai ter que arcar com alguns custos. Nós não podemos dar bolsa, dar transporte e não ter nenhum tipo de contrapartida.

Rebeca. Um grande problema também é que o ensino superior não é prioridade em termos constitucionais do Município então vocês também direcionarem parte dessa verba (parte desses 25%) para Ensino Superior poderia caracterizar um desvio.

Luciano. Exatamente. Eu acho que assim, nós temos recursos para isso, então nós temos que dar...estudar sempre é bom, a educação é a base para tudo. Mas responsabilidade do Município é Ensino Infantil e Fundamental. Hoje nós alcançamos outras gramas. Por exemplo, hoje nós temos aqui escola de Ensino Médio, ensino profissionalizante, totalmente da prefeitura, que faz tudo. São escolas municipais e eu quero fomentar isso mais. Até porque um grande problema que nós temos no Brasil hoje é o desemprego, e eu acredito que a Escola Técnica, ela diminui um pouco essa situação. Porque nós moramos numa cidade que é polo petroquímico, tem muitas empresas, mas nós não temos mão de obra qualificada para isso. Quero mexer com isso também! Estamos trabalhando bastante para isso. Nós vamos começar a colher os frutos a partir do ano que vem. Faculdade precisa ter? Claro! Todo mundo tem direito a isso. Mas nós precisamos fazer uma forma de compensar isso, se não, o Município só põe o dinheiro e não tem a contrapartida disso.

Rebeca. E uma última pergunta: como é que você enxerga o Tribunal de Contas nessa situação? Você acha que, às vezes, a fiscalização pode

engessar muito, ou não, ela ajuda vocês a se manterem dentro dos parâmetros?

Luciano. Eu gostaria que tivesse mais ainda. Porque um pouco do que nós estamos sofrendo hoje é porque antigamente o pessoal não se preocupava muito com isso. Toda decisão tomada a partir do dia primeiro de janeiro de 2017 (e vai ser assim nos próximos anos). O Tribunal de Contas, o parecer dele para nós é fundamental, nós buscamos isso porque nós não queremos ter nenhum tipo de problema com a legalidade. Se existe o Tribunal de Contas, existe para ser respeitado. Não é à toa que o Tribunal de Contas está lá. Então nós buscamos isso. Um bom exemplo para isso: quando nós fizemos a licitação da merenda, que foi uma licitação grande que nós fizemos. A empresa que venceu a licitação, venceu por 19 milhões. É uma quantia grande. Então, o quê que nós tivemos o cuidado de fazer? Buscar os pareceres do Tribunal de Contas para que tivesse sido feito de uma forma extremamente legal, extremamente dentro dos parâmetros. E mais, fomos buscar uma situação de pregão eletrônico, por quê? Porque a gente quer transparência total de tudo que está acontecendo. Eu penso muito nisso, né?! Eu acho que a partir do momento que nós temos essa missão gigantesca na mão que é trabalhar o erário público e fazer administração, é isso que a gente faz. Pautado sempre e totalmente na lei, ok?

Rebeca. Tá bom, então. Muito obrigada.

Luciano. Eu que agradeço, te peço desculpa de ter feito você esperar um pouquinho. Foi um dia atípico, né, normalmente terça-feira é um dia que eu atendo as pessoas. Eu procuro fazer dentro da hora, tudo certinho, mas hoje fui chamado várias vezes no gabinete acabou atrasando um pouquinho, mas acho que você conseguiu trabalhar...

Rebeca. Não, mas tudo bem, deu. Foi muito bom, deu certo.

Luciano. Dei o meu cartãozinho, a hora que você precisar.

Rebeca. Aí eu vou deixar esse aqui com você, aí você só sinaliza aqui para mim se você consente que seu nome seja divulgado.

Luciano. Claro, sem problema nenhum.

Rebeca. O Cléber me passou o e-mail para depois eu continuar em contato.

Luciano. E também tem meu cartãozinho, tem meu telefone, e-mail, se quiser me adicionar, o WhatsApp é uma ferramenta que eu uso bastante.

Rebeca. Tá bom, então. Muito obrigada.

Luciano. E bom estudo, precisando da gente pode contar com a gente sempre aqui, viu?

Rebeca. Obrigada.

Luciano. Tudo que for em relação a... eu sou professor universitário. Até seis e meia da tarde eu sou Secretário, depois eu sou professor. Aliás, eu sou professor e sou Secretário. Então eu sei como é aí. Se eu puder ajudar aluno, é a minha vocação.

Rebeca. Que bom, então! Obrigada, viu? Tchau.

Luciano. Prazer em conhecê-la.

Rebeca. Prazer.

7.5. Entrevista Assessor do Conselheiro Sidney Beraldo

Entrevista realizada no dia 17 de outubro com Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes, Professor do Departamento de Gestão Pública da EAESP-FGV, e também Assessor Econômico do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (atualmente assessora o Presidente Conselheiro Sidney Beraldo). Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de São Paulo. Foi

Coordenador da Escola de Contas Públicas do TCE-SP durante dois anos. Pesquisa na área de políticas públicas, e é especialista em avaliação de políticas municipais, especialmente, nas áreas da saúde, educação e finanças públicas.[130]

7.5.1. Roteiro

a) Há uma tendência no Tribunal de Contas em se avaliar qualitativamente os investimentos em educação?

b) O PNE [Plano Nacional de Educação] tem sido levado em consideração no momento dessa apreciação?

c) O que ocorre quando o Município tem outras demandas mais emergenciais, mas seu orçamento já está comprometido com a educação?

d) Você acredita que os gestores municipais estão, em geral, interessados na melhoria da educação? Eles acatam a opinião do Tribunal?

e) Quais formalidades os Conselheiros devem seguir nos votos? Depende mais de cada um? Ex.: utilização do IDEB, do IDESP [Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo].

f) Uma das metas do PNE é que até 2024 sejam gastos 10% do PIB com educação. Na sua visão, a injeção de mais recursos nesse setor garante a melhoria do sistema educacional?

g) A determinação do artigo 212 resta importante para o direito à educação? Quais malefícios e benefícios você enxerga?

h) Nesse contexto, o Tribunal de Contas exerce um papel relevante?

7.5.2. Contextualização

A entrevista ocorreu entre intervalos de aula do Professor Gustavo, e por isso, foi feita às pressas. Segui pouco do roteiro, mas consegui abordar

---

[130] Disponível em: http://gvpesquisa.fgv.br/professor/gustavo-andrey-de-almeida-lopes-fernandes. Acesso em: nov. 2017.

os pontos principais acerca do tema. A conversa com ele foi muito importante, afinal ele foi o primeiro assessor a optar pela utilização de índices como o IDEB nos votos[131] do Tribunal, e pôde explicar mais dessa tendência jurisprudencial da Corte de Contas - da qual foi um dos precursores.

7.5.3. Transcrição

Gustavo. 2007, 2008, de 2009 até o ano passado e início desse ano, eu fazia decisões. Então, eu trabalhei em duas contas de governador e ajudando a fazer relatórios e pareceres, e depois milhares de contas. Quantas contas eu já fiz, eu já não sei de quantos municípios. Tanto que eu acho que um dos primeiros pareceres que introduziram a palavra IDEB...preciso pesquisar, olhar no meu computador, fui eu que fiz. Claro, eu sou um assessor, então, na verdade, com o que que eu trabalho? Eu trabalho como assessor de um Conselheiro, ele leva uma proposta de relatório e uma proposta de voto que é decidido no colegiado, né!? Então, como é que funciona. Não sei se te explicaram. A fiscalização no Brasil, ela é herdada dos tempos não democráticos, então, os Tribunais de Contas...o Tribunal de Contas da União tem 100 anos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, só, tem 90 anos. São estruturas antigas, superbem organizadas, superbem institucionalizadas, que têm estrutura organizacional, que têm protocolos de auditorias, superbem definidos, certo? Então o que acontece. A fiscalização ela é antes de tudo de conformidade. Está tendo um problema, tem uma discussão muito grande. Eu sou economista de formação, tá? Meu mestrado e doutorado são em economia. Então, eu tenho uma visão do direito como cheio de possibilidades, no sentido de que é sim uma questão do controle olhar qualidade.

---

[131] Gustavo Andrey apontou dois votos como paradigmáticos da mudança de entendimento do Tribunal: TC-002068/026/07 (Município de Getulina, no exercício de 2007) e TC-002528/026/07 (Município de Santa Adélia, no exercício de 2007). Foi, portanto, em 2009, na apreciação das contas referentes a 2007 de Santa Adélia que o Tribunal trouxe pela primeira vez índices qualitativos como o IDEB em um voto.

Rebeca. Mas essa é uma visão sua, né? Não necessariamente o Tribunal adota.

Gustavo. Adota, inclusive porque...

Rebeca. É você quem faz os votos...

Gustavo. São sete conselheiros, o que está na presidência não vota, os outros 6, eles votam (quem está na presidência tem voto de Minerva) e têm duas câmaras. A gente marca dois dias de conversa, porque na verdade eu tenho bastante coisa para te falar. E o exame, que seria o segundo grau, é o pleno inteiro. Então é claro que eles destoam em termos de... não existe uniformidade. Claro, não faz sentido. Mas sem dúvida alguma, a questão de que não fazia parte do tribunal é uma visão que caiu. Eu até diria para quem for ler o texto, você pode até falar, que se falar que está fora, está errado. Porque já tem uma jurisprudência bem grande no Tribunal de Contas. Porque como eu falei, acho que o primeiro voto fui eu que fiz, acho que foi de Santo Adélia em 2008, que é um voto que já colocou o IDEB e cada vez mais, que que acontece? Estamos saindo da mera legalidade para olhar a qualidade do gasto público. Agora é um processo lento e difícil de ser feito. Como é que funciona o processo de fiscalização (vamos falar um pouco mais sobre o processo de fiscalização): a gente depende dos balancetes anuais, porque eu só consigo ver os 25% quando acabou o 31 de dezembro. Então, eu não consigo fazer fiscalização antes do dia 31 de dezembro porque eu não sei, no último dia pode ser feito um gasto que vai completar os 25% na educação. Você está olhando especificamente educação, né? 25% educação, 95% do FUNDEB num ano e 60% aplicados no magistério. Então eu preciso passar o ano, ao passar o ano o município tem 3 meses para fazer a contestação, na verdade, hoje ele comunica tudo automaticamente para o Tribunal, pelo sistema eletrônico AUDESP. De março a novembro as equipes do Tribunal vão e visitam os Municípios.

Rebeca. E qual o nome dessa equipe?

Gustavo. Equipes de fiscalização que estão na Secretaria-Diretoria Geral (SDG). E o Tribunal, se não me falha a memória, tem 20 unidades regionais espalhadas no Estado que visitam todos os Municípios. Aí vão com o

relatório pré-elaborado e vão a campo fiscalizar e testar se a educação, como está. E como é que funciona especificamente na educação? Existe a LDB [Lei 9.394], art. 70 e art. 71. O 70 diz o que é, o 71, o que não é. E claro, tem uma jurisprudência e isso evolui, exemplo: quando eu entrei no Tribunal, ensino de capoeira não era considerado educação e aí eu lembro que eu achei isso um absurdo e eu comecei a fazer várias decisões em que eu incluía o ensino de capoeira. Aí com o tempo isso acabou virando uma jurisprudência. Isso não discute. Houve uma mudança ao longo dos anos, incluindo capoeira que não era lícita, para mim era uma discriminação institucional. Então o que acontece: você tem artigo 70 e 71, que mais ou menos delimita o que é e o que não é educação, e a partir daí o Tribunal e as equipes de fiscalização verificam isso. A prefeitura terá acesso a esse relatório, ela vai ser notificada. Aí ela tem 30 dias para se manifestar ou eventualmente, pode solicitar prorrogação do prazo. Aí ela traz uma defesa. Esse processo entra dentro do Tribunal, ele vai para Assessoria Técnica jurídica, que vai emitir um parecer em cima de tudo que foi apresentado. Aí o processo passa pelo Ministério Público e vai para o gabinete para ser preparado o relatório-voto. Aí entra em pauta. Aí o que acontece? As contas...o exercício de 2017 vai ser fiscalizado em 2018 e vai começar a ser julgado a partir do 2º semestre de 2018 até 2019. Então tem dois anos de período.

Rebeca. E isso é normal, é de praxe?

Gustavo. Sempre assim.

Rebeca. Ah tá, eu vou pegar aqui só pra eu entender melhor também. Eu estou com um parecer, o que me chamou atenção e até por isso marquei entrevista com o Dimas. Por exemplo, eu fiquei confusa de início, porque é de 2013 mas a sentença é de 2015.

Gustavo. Isso! 2013 acabou o ano, 2014 foi feita a fiscalização de campo e em 2015 foi feito o julgamento. Esse aqui é o acórdão, o parecer, foi publicado em 15 de setembro de 2016. Porque teve reexame, provavelmente. Geralmente, quando é final são processos mais complexos, que dão mais trabalho.

Rebeca. E esse relatório então, foi da assessoria?

Gustavo. Sim, então. Aí subiu para o gabinete. Então como assessor, o que a gente faz? A gente pega, relata tudo que aconteceu. Primeira parte do relatório, Unidade Regional-3, cada um faz de um jeito. Então aí faz isso aqui. Isso aqui é contando o que a fiscalização falou, aí depois o contraditório. No caso, aqui está supersimples. Dizendo que a autoridade... eu em geral coloco os pontos principais. Eu já olho o processo por inteiro e já vejo quais pontos serão decisivos para a decisão. E aqui eu já pego, e já coloco esses pontos principais. Tem gente que põe tudo mas começa a ficar uma bíblia. Aí a manifestação da assessoria técnica. Aí está quebrada em econômica, jurídica...vai para o Ministério Público. O assessor vai lendo o processo, copiando e colocando tudo aqui, aí depois, no caso do Tribunal, ainda pode passar por mais uma órgão opinativo, Secretaria-Diretoria Geral. Há uma discussão dentro do Tribunal, não sei se a Élida chegou a falar, que o Ministério Público deveria ser último e não a SDG. Aí bom, o voto, proposta de voto vai entrar no mérito aí seria até legal pra você olhar os últimos anos de Paulínia. Olhar os diversos, cada conselheiro tem um...

Rebeca. Essa é uma das minhas perguntas. Esse voto eu achei muito legal. Tem fotos, tem dados do IDEB. Mas tem pareceres, por exemplo, mesmo em 2010, ele simplesmente não fala nada. Fala que aplicou os 25%, ok. Mas aí minha dificuldade também foi estabelecer uma evolução na jurisprudência, porque em 2009 ele traz IDEB aí em 2010 ele só fala assim: "cumpriu com os 25%".

Gustavo. Tem Conselheiros que não trazem, tem uns que trazem. A Cristiana, o Dimas, o substituto do Robson (o Robson Marinho voltou hoje), o Sidney Beraldo. Os quatro trazem IDEB, os outros não trazem rotineiramente. Mas está todo mundo trazendo, acho que o último que não está trazendo ainda é o Citadini.

Rebeca. Isso (trazer o IDEB) não é decisivo para decisão do caso?

Gustavo. Eu diria que não, que ainda não. O cumprimento dos 25%, dos gastos vinculantes, é mais importante ainda, mas a cada vez. E eu acho que é uma direção sem volta, em que sentido? Cada vez mais o IDEB pesa na

ponderação final do voto. Mas ainda não houve nenhum caso de um parecer que foi desfavorável em função de retrocesso no IDEB, ainda que por exemplo, nos casos em que eu faço (não sei se foi de Paulínia), eu inclusive pego as escolas que retrocederam no IDEB, e no ofício, a gente manda um ofício no final: "oficie-se o Ministério Público e aqui as recomendações". E eu em geral ponho as escolas: "olha, essa escola você precisa olhar porque o IDEB..."

Rebeca. Mas então, você falou que não é determinante. Mas aqui, nesse ano, Paulínia aplicou trinta e tantos por cento, aplicou muito...

Gustavo. Assim, gastou bastante.

Rebeca. Aplicou mais e mesmo assim o parecer foi desfavorável.

Gustavo. Mas aqui precisa ver qual foi a razão né. Precisa ver aqui qual foi a conclusão. Quais são as razões...

Rebeca. Eles alegaram alta renda *per capita*, apontam retrocesso do IDEB, a precariedade das escolas, não sei se foi só o IDEB.

Gustavo. Ah não, mas aqui deve ser várias coisas. Precisaria dar uma lida no parecer para ver.

Rebeca. Se você precisar ir, tá?

Gustavo. Não, tenho tempo ainda. Minha aula é às sete. Então, resultado financeiro, déficit orçamentário... precariedade da estrutura física das escolas. Está aqui todos os elementos da ementa, porque não foi julgado favorável. Então é o que eu disse, é muito difícil eu encontrar um caso que só por causa do IDEB as contas do prefeito sejam reprovadas (por enquanto). Mas assim, quando você soma todos os fatores, pesa. E é um sentido de jurisprudência claro, cada vez mais isso pesa. Os conselheiros que são os mais antigos no Tribunal que trabalham de forma mais *light*. A Cristiana já deixou bem claro nesse caso o problema nas escolas.

Rebeca. De forma geral, então, posso afirmar que há uma tendência de se olhar para a qualidade do ensino na hora de dar o parecer, mas isso ainda não é o fator determinante na decisão. Se o ensino está bom ou não, não importa, o Município aplicou os 25% vai ser favorável...

Gustavo. Sim, a não ser que seja algo muito gritante.

Rebeca. Ah, retrocedeu meio ponto...

Gustavo. Não. Chegaria a ser difícil, você teria as contas julgadas favoráveis, mas com uma determinação que melhorasse a qualidade. Já entra nas ressalvas. Lá na Lei 709 [Lei Orgânica do TCE-SP] tem então o parecer favorável, favorável com ressalvas e desfavorável. Com certeza, uma ressalva. Já tem implicações no sentido de produzir uma ressalva. Não é suficiente para comprometer todas as contas (a conta inteira, como um todo), mas é com certeza suficiente com ressalva. Não tem parecer sem ressalvas com problema com o IDEB. A não ser pareceres que sejam mais curtos, depende, tem Conselheiros que têm um estilo supercurto, concisos e falam pouco. Esses aí em geral, você vai ver olhando os votos que eles tendem a falar bem menos. Mas boa parte dos Conselheiros que fazem voto maiores, vão (se entrarem nesse mérito), vão fazer parecer com ressalvas e oficiar com determinação para melhorar a qualidade.

Rebeca. E se eu for partir dessa premissa na minha pesquisa, de que o Tribunal tem mudado esse entendimento, a jurisprudência para esse olhar mais qualitativo... como comprovar isso? Porque eu coloquei na busca da jurisprudência do TCE "gasto material"...

Gustavo. Só mostrar os eventos que a gente está fazendo, por exemplo. A gente combina depois e eu te mostro. Por exemplo, o evento que eu vou fazer amanhã. Amanhã não venho nem para cá [FGV], nem para o Tribunal, vou para Campos de Jordão. Vou fazer um evento. Deixa eu te mostrar [mostrando o slide da apresentação].

Gustavo. "Gestão eficaz como instrumento para construção da qualidade da educação pública". Vou falar num evento da União dos Dirigentes Municipais de Educação [UNDIME].

Rebeca. Quero fazer entrevista com eles.

Gustavo. Posso até te passar o *email* do Luís Miguel, que é o Presidente da UNDIME. Esse outro evento aqui, eu dei uma palestra junto com a Fundação

Lerman, em que basicamente a gente fala, mais de 400 municípios, que a gente mostra aqui que não basta apenas gastar.

Rebeca. É esse ponto que eu queria chegar mesmo. Não basta só gastar.

Gustavo. Tem uma série de ouros fatores : IEGM [Índice De Efetividade Da Gestão Municipal] que saiu agora, eu te dou um caderninho do IEGM. Tem vários dos problemas de gestão e até depois você pode usar isso aqui, isso é documento oficial do Tribunal. Depois te passo em PDF. Você pode usar. Teve Semear. Porque eu estou na presidência esse ano, então por isso não estou fazendo decisão. Mas estamos fazendo um esforço muito grande no sentido de que é preciso ir além dos 25%. 25% é o mínimo. Tem outro capítulo importante para eu te falar, porque assim, existe (se você olhar o histórico). Primeira vez que inventaram isso foi na Constituição de 34. Vai no Manual De Aplicação Do Ensino Do Tribunal, tem um histórico, então 34, 37, depois Estado Novo não tem, volta em 46, depois para em 64 depois 67 volta, mas um percentual pequeno e a partir da primeira emenda, acho que 83, volta os 25%.

Rebeca. Não é a emenda...acho que de 67.

Gustavo. Volta, mas é 10%.

Rebeca. Eu tenho essa tabelinha.

Gustavo. Aí depois em 83 volta a ser 25% nos municípios, mas o que é interessante disso? Isso aí é vinculação. Isso aí é uma coisa, eu estou vinculando recursos, ponto. A questão é mais complexa. Nosso sistema tem vinculação de recursos, eu tenho que aplicar numa conta específica, então a Prefeitura tem que ter a conta da Educação, a conta de FUNDEB, que tem aquelas metas, e gastar aqueles valores mínimos. Aí tem uma segunda etapa (que não é a mesma coisa) que é a não discricionariedade. Em que sentido? A visão do direito administrativo brasileiro e a forma de estruturação do nosso Governo é que a LDB traz não apenas uma série de comandos mas ela fala o que é pra ser gasto e o que não é pra ser gasto. É um tipo de fordismo administrado

Rebeca. Padronizar.

Gustavo. É como se tivesse uma forma, uma forma de produção. É como se você conhecesse a fábrica. A fábrica da educação e é assim que tem que ser. Então eu tenho duas coisas: uma coisa é a vinculação a gasto, outra coisa é a não discricionariedade do gasto. No sentido de que o agente público comanda gastos dentro de uma categoria superbem delimitada, segundo os artigos 70 e 71 da LDB. Outra questão é a não discricionariedade e a vinculação a gasto! O que é interessante... a gente criou pela LDB e os Tribunais de Contas, nisso eles são bem rigorosos...a gastar 25%. Não existe nenhum Município no Estado de São Paulo que se não gastou 25% teve suas contas aprovadas. Não gastou, dançou e que, além disso, gaste conforme a legislação. Então, na verdade, o prefeito... ele acaba sendo um robô em que ele tem que gastar daquela forma, tá? O que é interessante disso, veja que não tem vinculação resultado. Outra forma alternativa de se pensar é olha você está livre para gastar, mas você tem que me entregar um resultado.

Rebeca. Você pode gastar com sei lá...

Gustavo. Do jeito que for, mas eu não vou vincular 25%, eu vou vincular uma nota de IDEB que eu vou exigir da sua rede. Isso a gente não tem, então efetivamente não é que os Tribunais de Contas não têm...vamos dizer assim, eles não cumprem uma função. Eles cumprem uma função, o problema é que o desenho de estímulos que a legislação traz é uma vinculação a gastar de uma forma definida, estática, pela LDB no artigo 70 71 e não tenho...o que é mais engraçado. É um processo. Está vinculado a um processo. Do ponto de vista do direito administrativo, se for olhar do ponto de vista da gestão, a vinculação a gente tem o quê? O gasto é um processo, é como se você tivesse uma fábrica e falasse "olha, para fazer carro eu quero gastar 30% em engenheiro", então qualquer carro no Brasil você teria que gastar 30% com engenheiro. É a mesma coisa na educação, temos que gastar o que está naquele artigo. Como por exemplo, merenda não é, mas o dinheiro para pagar o funcionário da merenda é, e por aí vai.

Rebeca. Não, eu estava mais curiosa em relação a isso mesmo, saber se há uma jurisprudência do Tribunal. Eu achei interessante porque eu li

Manual, acho que de 2016 e de 2009 de aplicação no Ensino Básico e no de 2009 não trazia nada sobre qualidade e agora no mais recente falava "ó, o Tribunal também vai passar a avaliar a efetividade". Porque eu estou me baseando nisso como premissa para poder partir para o meu trabalho. Mas acho que seu tempo está curto, né?

Gustavo. É, eu preciso ir para aula.

Rebeca. Vou pedir para você assinar aqui os formulários de entrevista.

Rebeca. E de qualquer forma a gente pode manter o contato porque acho que vai ser muito bom.

Gustavo. Ah, Andressa?

Rebeca. Aham, é minha orientadora.

Gustavo. Você falou que ia falar comigo?

Rebeca. Não, porque foi muito rápido. Você me respondeu super-rápido, nem deu tempo de falar. Mas eu aviso sim.

Gustavo. Não, ela é minha amiga. A gente vai escrever uns artigos juntos como um bem bolado, cada um de um lado. O que eu falei você pode colocar.

Rebeca. Você pode assinar também, aí uma fica comigo outra com você.

Rebeca. É, e só mais uma coisa. Que também é uma pergunta bem interessante. É porque eu vi que essa determinação por si só não é capaz de resguardar a qualidade da educação. Mas mesmo assim você acha que é importante essa determinação constitucional? É melhor ter? É melhor reservar 25% do que não reservar nada, por mais que não garanta...

Gustavo. Então, eu acho que assim, é importante vincular e isso não foi uma discussão só no Brasil. Se você pega aquela questão que são as receitas *earmarks*, tem no mundo inteiro. Por que, o que acontece? Se você tem receita vinculadas, todo ano no processo orçamentário legislativo, você tem que implorar por recursos. O que eu acho que falta. Como a educação no Brasil é muito insuficiente, como a gente precisa melhorar muito a qualidade a gente precisa gastar, gastar muito. O problema é que a gente

no momento tem um modelo de gestão que está consagrado na LDB e a gente tem uma vinculação apenas ao uso do recurso, falta o fundamental que a vinculação para resultado. Porque o que pode acontecer? Um município que gasta muito, cumpre com os 25%, mas eu gasto com coisas que não ajudam com a educação - obras públicas, reforma nas escolas e eu não estou gastando onde e com o que importa. Melhorias com a experiência...boa parte de estudos mostram que você melhorar a experiencia do aluno em sala de aula melhora muito a educação. Então isso precisa ser feito. Não, a legislação não pede. A legislação não pede melhoria da qualidade. Se você olhar as regras do FUNDEN. O que ele é? Quanto mais matrícula eu tenho mais incentivo eu recebo. Então qual o problema que a gente tem? Eu vou aumentar o número de vagas, eu vou universalizar, mas eu não vou universalizar a qualidade porque ninguém ainda pediu qualidade no Brasil. A legislação não pede qualidade. Sem dúvida alguma, se a legislação mudar e começar a vincular qualidade, os Tribunais fariam. Não todos, mas por exemplo, o Tribunal de Contas de São Paulo, faria. Certo, então na verdade aí é um passo a mais que a sociedade pede e aí os próprios Conselheiros vão mudando a jurisprudência: "oh, nós vamos olhar também, porque a gente sabe que gasta 25% mas não é bem gasto".

Rebeca. Muito obrigada.

Gustavo. Nada.

Rebeca. Eu vou colocar a data também.

Gustavo. E se você quiser falar mais, pena que você vai lá amanhã...

Rebeca. Então, não, porque o Conselheiro desmarcou comigo.

Gustavo. Ah, ele é difícil mesmo.

Rebeca. É? Eles mandaram mensagem hoje desmarcando.

Gustavo. Com quem você falou hoje?

Rebeca. Mirialucia e Gustavo. Até deu uma confusão nos e-mails, porque eram dois "Gustavos". Gustavo Hermes (acho), ele era da assessoria de imprensa.

Gustavo. Ah, eu sei quem ele é.

Rebeca. Então, acabou remarcando para a próxima quarta-feira...

Gustavo. Se você quiser, na semana que vem eu posso falar. A gente conversa.

Rebeca. Você fala, no Tribunal? Ou aqui na GV?

Gustavo. Você está por aqui?

Rebeca. É, tenho aula na sbdp de quarta e sexta, na FGV Direito.

Gustavo. É à noite?

Rebeca. Não, à tarde.

Gustavo. Se você quiser, sexta eu vou estar aqui.

Rebeca. Sexta acaba 18h, se você estiver aqui...

Gustavo. Estarei aqui sim. Dia 20, essa sexta né? Tenho uma reunião das 17h às 18h.

Rebeca. Então depois você estará livre?

Gustavo. Sim. E aí qualquer imprevisto você me avisa. Você tem meu telefone agora, só mandar.

7.6. Entrevista Conselheiro Dimas Ramalho

Entrevista realizada no dia 31 de outubro com Dimas Eduardo Ramalho, ex-deputado estadual e federal, e Conselheiro do TCE-SP desde 2012. Em 2016, foi presidente nesta mesma Casa. Na década de 90, foi Secretário de Habitação do Estado de São Paulo e nos anos 2000,

Secretário de Serviços do Município de São Paulo. Tem experiência de atuação tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo.[132]

7.6.1. Roteiro

a) Pode-se afirmar que há um tendência na jurisprudência do Tribunal em não analisar apenas o cumprimento formal mas material/qualitativo do art. 212 da Constituição (determina a utilização de 25% dos recursos municipais no setor educacional)?

b) O TCE em seus pareceres tem analisado os gastos em educação com base nas metas do Plano Nacional de Educação? E se atentado para um gasto "eficiente" dos recursos?

c) O Tribunal se atenta para outras demandas nos municípios quando se trata do cumprimento do art. 212? Se um município tem problemas com saneamento básico e seu orçamento já está comprometido com a rede de ensino, por exemplo.

d) A maior parte dos gestores está preocupada em fornecer educação de qualidade e cooperar com o órgão fiscalizador para isso?

e) Observei alguns pareceres, e não há uma uniformidade nos dados trazidos pelos conselheiros. Ex.: alguns utilizam o IDESP, outros o IDEB. Uns trazem fotos, outros resumem brevemente a situação da educação. Quais formalidades devem ser seguidas na emissão do parecer? Isso depende mais de cada conselheiro?

f) A equipe de assessoria técnica jurídica é que vai nos municípios? Eles emitem relatórios que posteriormente serão usados no parecer? Qual é o seu contato com a realidade municipal?

---

[132] http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/conselheiro_dimas_eduardo_ramalho__cv.pdf acesso em novembro 2017

g) Uma das metas do PNE é que até 2024 sejam gastos 10% do PIB com educação. A injeção de mais recursos nesse setor garante a melhoria na educação?

h) A determinação do art. 212 é importante para a manutenção do direito à educação no estado brasileiro? Quais os benefícios e malefícios que o senhor enxerga?

i) Como o senhor enxerga a atuação do Tribunal no cumprimento do gasto mínimo com educação nos municípios? Acredita que o Tribunal tenha um papel relevante na concretização do direito fundamental à educação?

7.6.2. Contextualização

Cheguei ao Tribunal de Contas e me dirigi ao gabinete do Conselheiro Dimas. Aguardei juntamente com o seu assessor de imprensa, Gustavo Hennemann, até o início da entrevista e pudemos conversar sobre a dinâmica do Tribunal e a tendência jurisprudencial de analisar "qualitativamente" os gastos com educação.

Dirigimo-nos a sala do Conselheiro e lá comecei a entrevista. O Conselheiro pediu para que antes de começar a gravar eu explicasse meu objetivo e falasse sobre a pesquisa.

O Conselheiro e sua equipe optaram por responder as questões também na forma escrita, e por isso, entregaram-me um documento respondendo a cada uma das questões do roteiro enviado previamente. Ele pediu para que eu visse as respostas primeiro, antes de começar efetivamente a fazer as perguntas. É quando começo a gravação.

Após a entrevista ele pediu para que seu assessor me acompanhasse numa visita pelas dependências do Tribunal, ocasião em que também pude

assistir a sessão da Primeira Câmara (composta pelos Conselheiros Renato Martins Costa, Edgard Camargo Rodrigues e Cristiana de Castro Moraes).

7.6.3. Transcrição

Dimas. Para te auxiliar, assim, um roteiro do seu trabalho lá na universidade assim umas questões que nós colocamos, modo que a gente vê, ferramentas que nós temos.

Rebeca. Bacana, eu estava lendo nesse final de semana o Manual de Aplicação do Ensino. Eu comecei a ler o de 2017, uma coisa que eu achei muito interessante: no de 2007, não tem nada sobre efetividade, mas no de 2016 vocês já trazem.

Dimas. E você pretende ir para cátedra, dar aula...pesquisa?

Rebeca. Olha, sinceramente, eu estou no terceiro ano e estou descobrindo essa área acadêmica agora com o curso que estou fazendo, mas estou gostando bastante.

Dimas. Você pode fazer várias coisas ao mesmo tempo.

Rebeca. É, dá para fazer várias coisas.

Dimas. Não precisa fazer só isso. Está aí para você levar e depois dar uma analisada. São alguns dados que ajudará no entendimento.

Rebeca. Obrigada.

Dimas. A gente fala coisas... o que a gente vê exatamente, o que a gente conversou. Olhar além dos jardins, que nem aquele filme, entendeu?

Rebeca. Uhum. Entendi. É, eu, ...

Dimas. Fica com você.

Rebeca. Obrigada, então. Justamente eu comecei a analisar e bom, eu não posso...eu olhei o parecer de Paulínia, né. Mas com base só no parecer não poderia afirmar que toda jurisprudência do Tribunal mudou. Então comecei a buscar outros. Achei alguns votos da Cristina [Conselheira do TCE-SP] que tendem bem para esse lado. Mas pelo menos, assim, da sua parte é uma tendência dos seus pareceres?

Dimas. Sim, uma tendência de analisar, de analisar além dos muros. Não basta aplicar apenas o índice constitucional... Tem que ver tudo lá: condição da escola, qualidade da formação dos professores, é... Enfim. Curso de aperfeiçoamento, merenda. É que, às vezes, o Município aplica muito mais mas não tem efetividade, entendeu?

Rebeca. E vocês averiguam isso indo *in loco*?

Dimas. Todo ano sim, nós temos uma... temos aqui 21 regionais [Unidades Regionais], cada uma com sua jurisdição. Depois eu te passo tudo como é que funciona. Depois te passo o organograma do Tribunal. Durante o ano inteiro, nós fazemos fiscalização. Tem um roteiro para cumprir: saúde, educação, resíduo sólido, mobilidade. Agora com os programas da nova bandeira né: transparência, a gente vai seguindo.

Rebeca. Até o IEGM também, né? Essa tendência de avaliar, não sei se eficiência ou eficácia da gestão.

[Miralucia, assessora do Conselheiro, entra na sala e entrega diversos materiais do Tribunal, como revistas, pen-drive com os últimos Manuais Básicos, e gibis distribuídos nas escolas]

Dimas. Eficiência, efetividade... Nós fazemos também um estudo muito forte. Um trabalho com criança. Eu, ano passado, fui... Nós fizemos isso daqui ó [me mostrando gibis da Turma da Mônica feitos especialmente para explicar às crianças sobre a atuação do Tribunal de Contas] pensamos e

fomos em... Se não me lembro, 300 mil cartilhas e não é só entregar para a criança. Cebolinha chama atenção, Mônica muito mais. Nós escrevemos sobre educação, então o professor parava explicava, o que era cidadania, como é que podia fazer para entender. Então, está aí, leva também. Aqui são todos nossos manuais, todos, de fiscalização, tudo que nós fazemos.

Rebeca. Ai, que bacana, que legal. E ao longo dos anos, ou os mais recentes?

Dimas. Do ano passado. Tudo. Ao invés de levar em papel para os prefeitos, nós levamos isso daí [pen-drive].

Rebeca. Então vocês vão nas prefeituras e entregam isso?

Dimas. Todos. Esse é meu cartão em braile. Porque as pessoas têm que entender que tem gente que não conhece. Que mais? IEGM. Vai levar também, está aqui um livro do IEGM. E uma revista nossa com teoria. É um documento para você ter.

Rebeca. Ah, o Ministério Público... [sobre um dos artigos na Revista do Tribunal].

Dimas. Porque nós damos espaço para todos os órgãos do Tribunal falar, né. Aqui, você depois no feriado assim...

Rebeca. Agora e até o final. A minha entrega da monografia é no final do mês então a gente...

Dimas. Tem o IEGM novo, cadê? Esse aqui é do meu tempo [referindo-se ao IEGM de 2016, ano em que ele foi presidente da Casa]. Mas tem, tem lá em cima. Pode pedir que tem. Obrigado.

Miralucia. Tem, vou pegar lá em cima.

Rebeca. Mas eu com certeza vou ler em todos meus finais de semana isso.

Dimas. Para você ter uma visão do que nós pensamos. Tem muitos artigos que nós escrevemos sobre isso. Tem o site do tribunal com esses artigos.

Rebeca. Uhum, dei uma olhada já também.

Dimas. E isso daí... Uma pessoa que se propõe a estudar isso e passar para nós, ajuda. Tendeu? Olhar né.

Rebeca. Vou enviar sim, com certeza. E sobre essa questão também aqui que eu coloquei. Uma das minhas hipóteses de pesquisa, no início, era até se... porque tem alguns...pela LDB tem algumas coisas que você não pode gastar nesse 25%, né. Então. Mochila, uniforme. Aí eu cheguei a pensar se a educação não comprometeria muito o orçamento. Por isso se o Município, por exemplo, Santos tem uma população idosa maior, aí se lá faltaria dinheiro para outras demandas.

Dimas. Sim, mas o problema não é só falta de dinheiro. É de organização... De gestão, tendeu? E outra coisa, você vai priorizando também a educação. Quem que não quer aplicar na educação? E aplicar não só – "não, já mandei o dinheiro", mas aplicar acompanhando a formação das pessoas, né?! Essa questão de engessar ou não é uma questão muito discutida aqui até hoje. Por que 25%? Até projetos de lei – "não deixa em aberto, vamos aplicar até mais" Porque isso é o mínimo que a gente entende que tem que ter e nós aqui somos muito duros em relação a isso. Você vê. Se não tivesse seria pior, muito pior. Quer dizer. Claro que você analisa algumas vezes. FUNDEB aplicou um pouquinho menos, a mais. Mas nós somos muitos rígidos em relação a educação. Índices constitucionais saúde educação nós somos muito rígidos. Para nós é um pecado mortal. Tem outros, déficit é um negócio que você até discute, mas índice.

Rebeca. Mas assim, índice vocês não negociam: "ah, aplicou 24%..."

Dimas Não.

Rebeca. Parecer desfavorável, mas se aplicar 25% e você vê que o IDEB está caindo...

Dimas. Pode até não ter. Voe não aplicar é desfavorável. Claro, se faltar um pouquinho e você mostrar que os números...mas é muito raro relevar. Agora, aplicar a mais, nós gostamos. Tudo bem, se o IDEB cair, nós vamos apontar porque o IDEB caiu. Nós achamos que a educação, por mais que você invista sempre é pouco.

Rebeca. É que nem Paulínia, né, que eles estavam aplicando cerca de 32%, mas em 2013 vocês falaram "olha, mas..."

[Fomos interrompidos por Mirialucia trazendo a revista do IEGM atualizada, do ano de 2017]

Dimas. Obrigado, são índices desse ano. Lançado agora faz 15 dias. Atualizado, certo?

Rebeca. Bacana.

Dimas. Então você tem o desse ano, e do ano passado.

Rebeca. Acho que no site tem também, não sei se o desse ano...

Dimas. Eu não sei se esse tem.

Rebeca. Eu lembro de ter visto o anterior. Mas muito bom, obrigada mesmo. E os dados todos juntos também...

Dimas. É, dados comparativos. Que nem Paulínia, você vai ver como foi a aplicação.

Rebeca. Entendi, mas e aí resta o que eu conversei também com o assessor, o Gustavo Andrey Fernandes.

Dimas. De quem?

Rebeca. De quem ele é assessor? Eu não lembro agora... Não lembro. Ah, acho que é do Sidney, porque...tanto que ele até falou que como ele está na presidência agora ele não está mais fazendo...não sei se o presidente não faz parecer, né?!

Dimas. Não faz.

Rebeca. Então foi isso mesmo. Conversei com ele e ele comentou disso: essa preocupação do Tribunal também. Mas interessante. E aí, em Paulínia, uma coisa que me chamou atenção (que eu não vi em nenhum outro voto). Vocês trouxeram fotos das escolas.

Dimas. A gente sempre tira foto.

Rebeca. Sempre?

Dimas. Não diria sempre, mas...

Rebeca. É comum...

Dimas. O meu, quando eu quero. Eu sempre quero que faça fotografia, que mostre a condição da escola e nós fazemos aqui fiscalizações ordenadas, independentes das que você faz rotineiramente. Você vem com uma série de pautas e, no mesmo dia, você vai. Sei lá, 400 municípios na mesma hora. Então, nós fizemos...eu me lembro que nós fizemos ano passado sobre merenda escolar. Qual a qualidade da merenda escolar. Não é só comida, mas onde é que é feita se está bem condicionado o alimento e foi isso que nos avaliamos. Leite vencido.

Rebeca. A licitação comprava uma coisa e entregava outra...

Dimas. Ninho de pombo em cima da ...tinha uma escola que tinha um ninho de pombo lá onde guardava comida. Outra escola que tinha, onde servia comida para crianças, perto do lugar onde passava esgoto. E tudo isso a fiscalização mostrou e está sendo corrigido.

Rebeca. E você acha que o Município quando ele recebe essa recomendação do Tribunal ele se importa?

Dimas. Se importa muito, porque não é só uma questão de você rejeitar. Eventual rejeição de contas, que depois passa pela Câmara, que pode levar a inelegibilidade do prefeito. Porque hoje tem a questão do ficha-limpa né. Mas fora a questão política, tem a questão também social, né. Hoje as mídias sociais têm uma repercussão muito grande. O Tribunal vai aponta um erro grave no município - merenda não elevou qualidade, um defeito, não é limpeza ideal. Isso tem uma repercussão muito grande. Tem a Câmara. Nós mandamos o Ministério Público quando desconfiamos que qualquer coisa pode ensejar improbidade ou questão criminal. Então, se importam muito e também respeitam nossas orientações. Nós orientamos, fazemos alertas, e depois nós julgamos e fazemos as punições.

Rebeca. Porque até eu fui em Paulínia também, e lá eu conversei com o Secretário, Secretário Adjunto, e o Diretor de Finanças e aí eu queria saber mais a sua visão mesmo. Porque eles falaram que se importam e eu queria saber se o Tribunal também tem essa visão do gestor, que ele está interessado. E, em relação a eles estarem interessados em fornecer uma educação de qualidade. Você também vê isso ou você vê uma resistência?

Dimas. Não, eu vejo que todo mundo quer fazer a melhor qualidade. Não acho que ninguém fala "não, vou dar uma qualidade de ensino ruim para as crianças". Eu nunca vi, experiência minha. Mas agora, você ter disponibilidade de fazer uma boa gestão e você acompanhar a qualidade é diferente. E aí, não é uma questão financeira só. Volto a repetir: é uma questão de gestão. Nessa ordenada de merenda (e eu volto a dar o exemplo), ninguém diz que o gestor tem que ver se as condições são boas, se a comida está bem condicionada, se o prazo de validade ainda está em vigor, se as merendeiras estão bem treinadas para isso, se estão com os equipamentos ideais para isso de higiene, se a nutricionista fez um cardápio adequado para a criança. Isso tudo conta. Grande uma parte substantiva de alunos vão na escola para comer também, então você tem que ter uma boa

qualidade. Se você não come bem, não aprende bem. Então sim, nós temos tudo isso. Nós nos importamos, o gestor se importa muito e quando nós alertamos. Porque você alerta um ano, no ano seguinte, você vai ver a mesma coisa. E hoje em dia, todo mundo tem razão, né? Todo mundo fiscaliza todo mundo. Nós temos um aplicativo no Tribunal que a pessoa pode baixar no teu aparelho de telefone e você filma uma obra, uma merenda, uma salsa de ensino e manda para nós. Na hora o aplicativo manda imediatamente e nosso sistema de inteligência vai acabar caindo na mesa de um dos relatores. Se houver fundamento, se for importante, será averiguado.

Rebeca. Legal! Até uma das coisas que o Gustavo Andrey falou pra mim é que o Tribunal tem que estar atento a essas demandas da população porque, que nem hoje, ainda o IDEB não é um fator que define: "ah, vou dar um parecer desfavorável porque o IDEB está baixo"...ainda não. Mas ele até falou "ah, mas a população precisa começar a pedir para o Tribunal". Uma coisa que ele relacionou também é que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação não exige resultado. A LDB fala: "ó, você não pode gastar com uniforme", mas não fala assim: "o Tribunal vai ter que dar um parecer desfavorável se a nota do IDEB estiver baixa". Isso não aponta né...

Dimas. Não. Na disposição nossa de ir além da disposição constitucional é verificar uma coisa que hoje está muito na ordem do dia, que é a questão da efetividade do gasto público. Não adianta você gastar, você tem que gastar bem o dinheiro público. Você "pode" gastar? Não! Você deve gastar, gastar bem o dinheiro público. Fazer compra certa, licitação correta. E outra coisa que eu falo sempre, cuidar do dinheiro público. O gestor tem que acompanhar como é uma aula, como o aluno recebe uma aula. Fazer pesquisa com alunos, com pais de alunos. Os professores...será que os professores têm condições ideias para dar uma boa aula? Você vai numa cidade do interior, como eu fui em algumas, um calor muito forte dentro da sala de aula...não tem uma ventilação.

Rebeca. Inviabiliza.

Dimas. É! A pessoa não consegue ficar quieta. Então, tudo isso nos leva a dizer o quê? Sim! Não fala que você tem que ter nota do IDEB mas nós vemos tudo isso, isso se chama efetividade. Nossos índices, que nós estamos medindo, levam a isso. Então você sair da questão meramente formal...o Tribunal tem feito isso com essas fiscalizações ordenadas, com fiscalização concomitante, ou seja, da mesma maneira que você está gastando o Tribunal está acompanhando a aplicação do dinheiro público.

Rebeca. Ao longo do ano né?! Não só no final...

Dimas. Não só depois que tiver pronto e o gasto foi feito que você vai analisar. O Tribunal hoje cada vez mais faz uma coisa concomitante.

Rebeca. Até uma das funções institucionais, eu imagino, lendo um dos Manuais é justamente evitar que erros aconteçam, né?! Orientar o jurisdicionado para que...

Dimas. Claro! Nós fazemos curso toda semana. Licitação, terceiro setor...nós estamos fazendo um curso nesse momento de Conselhos Municipais de saúde e educação. Você sabe que todo município tem um Conselho de Educação, que tem que opinar sobre os rumos da educação, como está indo a educação no Município. Não basta você colocar qualquer pessoa no Conselho, "ah, é amigo do prefeito, é amigo do vereador, do conselheiro, do deputado, do presidente". Não, isso não interessa! Tem que colocar pessoas comprometidas com a educação. Nós temos pedido isso...ata da reunião do conselho.

Rebeca. Hm, bacana!

Dimas. A pessoa não pode fazer uma ata, não pode forjar uma ata. Tem que ter lá, ata do Conselho Municipal de Saúde. Foi discutido onde está sendo aplicado? Que dificuldade que tem, será que o cardápio está correto? Ouviram as mães? Ouviram os pais? Ouviram os alunos?

Rebeca. Porque o conselho é isso, né! Reunir aluno, pai, secretário...

Dimas. Então o Conselho serviria, como até a própria constituição de 88 sempre apontou isso seria a participação positivada na lei. Então nós temos feitos esse caminho.

Rebeca. Uhum. Não, é... eu lendo sobre as atribuições dos conselhos eu falei: realmente é muito importante que isso funcione.

Dimas. O que você tem que fazer é viabilizar. Muita gente "ah, eu estou lá porque alguém falou para eu ir", não. Eu peço sempre que mande a ata, qual a regularidade. Quem foi quem, quem não foi. Assim como o conselho tutelar. Os conselhos são importantes.

Rebeca. E como Tribunal...porque são 644 municípios.

Dimas. É, são uns 640 municípios...

Rebeca. Em São Paulo, e é difícil para vocês...

Dimas. Só deixa eu checar o número correto...

Dimas. Qual o número correto de Municípios de são Paulo? 643? [Dimas liga para seu gabinete e pede a informação]

Rebeca. 643?

Dimas. Não. Vou pegar aqui...

Rebeca. Eu fico pensando o tanto de Município que tem, para o Tribunal é muita coisa. Não sei por quantos cada conselheiro, cada gabinete fica responsável, né?!

Dimas. Não, dá para fazer, é tranquilo.

Rebeca. Porque eu fico pensando... pedir ata de cada um desses...

Dimas. Mas dá para pedir, são 600 só... que que tem? Que eu seja relator de 50, 60. Eu peço, tem que olhar! Não só uma, de todos os anos que ocorreram. Se você pede um ano, não teve, no ano seguinte vai ter ata.

[Telefone toca e a assessoria confirma que são 644 municípios]

Dimas. Oi. Tá. É isso daí. São 644 sob a nossa jurisdição. Fora isso nós também temos jurisdição sobre o Poder Legislativo, Assembleia...nós pertencemos constitucionalmente a ela. Do Poder Judiciário, nós também analisamos o gasto do Poder Judiciário, do Ministério Público, Defensoria, Procuradorias. E um fato novo é todo terceiro setor também. Porque hoje, terceiro setor, tem lugares que o terceiro setor até cuidam da educação... fazem convênios.

Rebeca. E vai muito dinheiro...

Dimas. Todo mundo que recebe dinheiro público tem que prestar contas! Então nós exigimos, além da ata do conselho, que os gastos estejam no site pela Lei do Acesso. Então você recomenda, determina e depois isso pode levar até no limite pode levar até uma rejeição de contas.

Rebeca. Uhum. Entendi e assim, se os Municípios...isso eu achei interessante (sinceramente não esperava ouvir) de você enxergar o gestor municipal interessado em garantir uma educação de qualidade. Claro que eu imagino também, que eles desejem, até porque é uma forma de se manter lá e tal. Mas por que você acha então que mesmo com esse interesse do gestor, com Paulínia, por exemplo, tendo orçamento de quase 1 bilhão para investir, ainda eles não conseguem...

Dimas. Acho que é a gestão. Acho que é gestão... o próprio voto mostra como foi, tá certo? São prioridades, você tem que ter um profundo treinamento, capacitação de professor... ferramentas tecnológicas que hoje podem ajudar um aluno a ter um desempenho melhor, interação melhor com a sociedade, uma relação com o...

Rebeca. Com o conselho...

Dimas. Uma aproximação maior com as universidades, pode fazer isso. Município que tem recurso tem que procurar as universidades para fazer convênios. Quantas teses sobre educação se discute nas universidades do Brasil, em são Paulo? Todas elas, sejam privadas, públicas, quer dizer, então. O município que tem recurso, se não der boa educação, eu acho que é gestão... minha opinião. Por quê? Porque tem que ter sentido. Quer dizer, você vai dizer o problema é só dinheiro? Não, o problema não é só dinheiro, mas o dinheiro resolve grande parte do problema. Você vai pagar melhor professor; vai dar condições de sala de aula melhor; você vai fazer atividade extracurricular com mais ênfase; o material que o aluno estuda, é melhor; a merenda que ele vai ter, tem que ser melhor; a parte de esporte, como educação também é importante. Então eu acho que o Município que aplica bastante, o Município que tem dificuldade de aplicar. A Prefeitura tem, o gestor, o secretário, tem que andar nas escolas, acompanhar dia a dia. Ele tem que ver como nós estamos vendo. O Tribunal de Contas do Estado hoje vê, quer dizer, nosso agente de fiscalização vai lá e manda para nós.

Rebeca. E sempre foi assim?

Dimas. Não, foi um avanço também.

Rebeca. É, de filmar eu acredito que seja mais recente. Mas de ir para o Município?

Dimas. Não, é sempre. Sempre teve fiscalização em todos os Municípios. O que é recente? É a concomitância.

Rebeca. Ah, tá. As fiscalizações concomitantes...

Dimas. A fiscalização enquanto os gastos estão ocorrendo. É a ordenada, fiscalização que você pega o Estado de São Paulo inteiro, ao mesmo tempo, de uma vez só.

Rebeca. De surpresa?

Dimas. Surpresa...nem nós quase sabemos. Nem o agente fica sabendo, na hora só: "tal cidade". Então, não tem a mínima possibilidade do gestor ficar sabendo. Isso é novo. E também o índice né?! Você sair do número: "ah, aplicou, aprovado". Aplicou, por que está ruim o IDEB, as condições são boas? E essa fotografia, como é que está caindo o telhado?

Rebeca. Então, até Paulínia, uma coisa que me chamou atenção, eles gastam muito em Bolsa Educação para o aluno fazer universidade e tal, fazer um curso até fora. Então você enxerga isso positivamente? Se o município tem realmente, está gastando 32% em educação, tem um orçamento grande, você acha que é positivo investir?

Dimas. Bom, acho positivo que ele sempre investir no aluno. Ele vai gastar o mínimo na educação, tá certo? Se ele quiser gastar mais, ele dá as diretrizes que ele quiser dar, diretrizes vinculadas a educação. Só que eu acho que quem recebe esse incentivo tem que devolver para o município, tá certo? Tem que contribuir com os alunos que vão crescendo, a experiência que ele trouxe de fora do município... porque todo mundo pagou esse imposto para ele, entendeu? Então, eu acho que educação sempre foi importante. Eu, por exemplo, estudei a vida inteira em escola pública, sempre e sempre, professores como referência para mim. Como é que eu aprendi a ler romances, clássicos, poetas? Tudo foi na escola pública. Você fala, tem que ler, estudar, me dava livros, quer dizer...poxa vida. Com o tempo foi caindo qualidade, porque foi caindo aplicação, mas você encontra escolas que fazem um excelente trabalho. Grande parte, né?! Faz um bom trabalho. Agora, no fundamental, que o Município tem que fazer direitinho, ele, se o Município recebe um bom dinheiro, ele pode fazer uma educação exemplar.

Rebeca. Acho que hoje uma dificuldade que tem é universalizar e manter a qualidade, porque acho que nos anos mais... anos 90, 80, 70, ainda havia uma dificuldade de se universalizar o ensino. Então tinham escolas muito

boas, mas o acesso, grande parte da população não tinha acesso à escola. Aí hoje, a gente enfrenta outra dificuldade, o ensino tem sido muito expandido.

Dimas. Expandiu muito...

Rebeca. Mas como fazer com que a qualidade caminhe junto, né?! Acho que é isso.

Dimas. Mas primeira coisa, você tem que expandir, e segundo, você tem que ter órgão de controle, como nós somos hoje. Você tem quer ter um Ministério Público atuante, que vá nas escolas. Nós trabalhamos juntos outras instituições.

Rebeca. Tipo a UNDIME [União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação], algo assim?

Dimas. Também, trabalhamos muito com eles. Participamos de eventos com eles, eles nos convidam sempre. Nós sempre mandamos representantes, uma relação muito forte com eles. Mas estou dizendo, nós trabalhamos junto com o Ministério Público. Num Município é importante ter um Ministério Público atuante, que vá ver as condições, que nos ajude também na fiscalização. Toda vez que eu vejo, nos meus votos aqui, que merecem uma atenção do Ministério Público, eu mando. Daí instaura o inquérito civil, verifica as condições, fora da aplicação do índice, mesmo que o índice seja bom. Por que não vai bem aquela cidade? Se aplicou bastante dinheiro, se tem recurso, se treinou, se tinha capacitação, se tinha uma boa formação dos professores, boa sala de aula, por que não foi para frente? É como saúde...aplicou índice na saúde mais do que possível, por que tanta mortalidade infantil, tanta epidemia de dengue. Então é saber porquê.

Rebeca. Aí o MP investiga?

Dimas. O MP sempre ajuda. Ele tem a função dele e nós, a nossa. Se junta as duas, melhora. Porque quem paga nosso salário é o contribuinte. Então o

Tribunal de Contas é um órgão que faz um papel importante? Sim, faz. Como todos os outros: Defensoria, Ministério Público, o Poder Judiciário (para solucionar as questões), entendeu? A Câmara dos Vereadores tem que cumprir um papel importante nisso também.

Rebeca. Fazer o controle das contas, né?!

Dimas. Claro, tem que ter um controle real. Não é só analisar parte de formalidade, da conformidade, tem que ver a efetividade das contas. Então isso, nós estamos sempre suscitando. Isso e os cursos que nós fazemos. Nós estamos terminando esse ano, agora está fechado, mas ano passado...sei lá, eu falei com seguramente, sei lá, 15 mil pessoas. Mais de 15 mil pessoas em cursos presenciais, assim, falando...

Rebeca. E isso é curso para os gestores?

Dimas. Gestores, conselheiros, secretários, prefeitos, vereadores, contadores. São ciclos que você faz no interior de São Paulo inteiro. Todas as cidades do interior. Toda cidade que nós dividimos e fazemos cursos com eles. Fora isso, toda semana nós temos uma escola aqui, a Escola de Contas.

Rebeca. Eu vi também no site.

Dimas. A escola aqui superbacana. Na hora que você sair aqui vou pedir para levarem você para conhecer a escola. Uma escola que é curso toda semana. Ontem teve do 3º setor, isso sempre.

[Mirialucia entra na sala, e diz que a próxima visita do Conselheiro já está a sua espera]

Rebeca. Tá, deixa eu ver se tem mais alguma coisa. É...bom, então você enxerga a atuação do Tribunal como relevante para garantir essa qualidade da educação?

Dimas. Fundamental.

Rebeca. Se não tiver um órgão de controle atento a isso...

Dimas. Não, eu sempre parto do seguinte: a pessoa quer aplicar e fazer uma boa gestão. Mas alguém tem que olhar se foi feito.

Rebeca. E orientar, né?!

Dimas. Orientar, olhar. É como você faz com um filho: "olha, se você for beber, você não dirige, se você beber e dirigir, você vai responder por seus atos, tá certo?". E o Tribunal tem esse caráter pedagógico, de você orientar qual o limite dessas pessoas, com caráter pedagógico, limitar gasto que não precisa. Entre uma festa e educação? Educação, claro, o ensino. Entre uma festa e aplicação na saúde. Saúde, claro. No ano passado, que foi um ano muito difícil economicamente, esse ano também, mas as pessoas vêm: "ah, vou fazer uma festa grande, o que você acha?". Quem foi eleito para ser prefeito foi você, não sou eu. Você tem poder discricionário, agora minha opinião: não no seu caso, mas caso *lato sensu,* eu acho que não devia fazer festa, nesse momento não. Explica para população que você vai aplicar na saúde.

Rebeca. Onde precisa.

Dimas. Ambulância não está boa, remédio, às vezes está faltando, entendeu? Então essa orientação nós damos. E a questão também do déficit orçamentário, do gasto público. Toda vez que uma prefeitura aumenta, acima do limite, automaticamente nosso sistema emite uma alerta para o prefeito: "Prefeito, você gastou mais esse mês, você não pode fazer isso". Então ele não pode dizer uma palavra, que você nunca ouviu falar, que se chama: eu não sabia. "Ah, eu não sabia", como não sabia? Alertamos, orientamos, demos nosso chip com tudo aí [sobre o pen-drive com os Manuais Básicos do TCE], todos os cursos. E quando nós vamos fazer curso a gente fala: "vem o prefeito e também traz o contador". Nós pedimos que as prefeituras façam uma controladoria muito forte. Tem que ter um controlador, para ver os gastos públicos, uma ouvidoria para escutar. E uma coisa que eu exijo muito é Lei do Acesso a Informação, tudo no site, tudo

no site do ente federativo. Nós aqui colocamos tudo: salário, compras. Eu votei essa lei como parlamentar, porque achava que era importante essa lei. Eu votei essa lei, votei a ficha-limpa, então eu aplico hoje no Tribunal o que eu votei como parlamentar. Direito constitucional, tem o seguinte, né?! Na dúvida você tem que procurar saber o que que quis dizer o legislador. Então, às vezes, eu falo: "ah, então pessoal, eu votei essa lei e meu entendimento era para tornar mais público". Para que além do órgão de controle (que nós somos) quem controla, para valer, é a sociedade.

Rebeca. E aí, possibilitar meios que ela acompanhe, né?

Dimas. Nós estamos dando toda ferramenta.

Rebeca. É verdade. Está certo! E por último, então. Como você enxerga essa determinação (uma das metas do PNE de injetar mais recursos na educação até 2024), de chegar a injetar 10% do PIB na educação?

Dimas. Bom, eu acho importante aplicar sempre na educação. Se você tiver uma boa educação, você vai ter uma boa saúde, vai ter bons representantes, vai ter uma boa cultura, vai ter um país melhor. Não adianta você criticar política, porque a solução...essa meta é uma meta política, uma decisão política, não é? Então, como é que você faz isso? Todos os países que saíram com patamar melhor foram pela educação. Só educação pode possibilitar que as pessoas, democraticamente, tenham existência real. Todos os países que aplicaram muito em educação, superaram os problemas, votaram melhor, tiveram melhor saúde. Então, eu acho muito importante essas metas de aplicar mais em educação. Agora, é como eu te falei, aplicar com controle, tá certo, ou não? Quando você dá uma mesada para uma pessoa da sua família. Você dá 500 reais para a pessoa gastar, "mas gasta bem, não vai gastar com bobagem".

Rebeca. Não é só dar e...

Dimas. Se você não perguntar, você gastou onde? Cadê a nota que você gastou, entendeu? Enfim, é fazer na questão pública como você faz na sua

casa. Quer dizer, se você, na sua casa a economia não está boa, se sua família está com problema (como todas famílias tiveram problemas esse ano). O carro demorou para trocar, a viagem você adiou, o jantar fora você faz em casa. Quer dizer então, fazer na questão pública o que você faz na sua vida privada. "Ah, mas eu gasto tudo". Aí então, se você gasta tudo, estará sempre no vermelho. E uma palavra é acompanhamento. Sempre perguntando: "por que isso?". É difícil as pessoas gostarem de responder, sabia? Elas perguntam. Por que isso? Por que esse gasto? Por que eu estou dizendo para você não fazer essa festa e aplicar em outro lugar? "Ah, a população gosta de festa". Sei que gosta, também gosto. Mas se perguntar, explicar para ela: "olha, essa festa vai custar muito, entendeu?". Vai faltar uma qualidade melhor na merenda, e administrar é fazer opção.

Rebeca. Recursos são escassos, né?

Dimas. Claro.

Rebeca. Tá bom, então.

Dimas. Tá bom?

Rebeca. Você tem mais alguma...

Dimas. Não...é, agradecer sua presença aqui, dizer que o Tribunal está de portas abertas.

Rebeca. Obrigada.

Dimas. Vou pedir para levar você na Escola de Contas para você conhecer como é que é a escola, tem material lá. E manda para mim esse estudo, que vai ser bom para nós.

Rebeca. Legal, tá bom. Muito obrigada, pelo material também, pela disponibilidade.